

Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung: Endbericht

Busch-Geertsema, Volker; Henke, Jutta; Steffen, Axel; Reichenbach, Marie-Therese; Ruhstrat, Ekke-Ulf; Schöpke, Sandra; Krugel, Nadine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Busch-Geertsema, V., Henke, J., Steffen, A., Reichenbach, M.-T., Ruhstrat, E.-U., Schöpke, S., Krugel, N. (2019). *Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung: Endbericht*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB534). Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64339-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

534

Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung

– Ergebnisbericht –

Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.

Kohlhökerstraße 22

28203 Bremen

Telefon: +49 421 334708-0

Fax: +49 421 3398835

E-Mail: post@giss-ev.de

Homepage: www.giss-ev.de



Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema

Jutta Henke

Axel Steffen

Unter Mitarbeit von

Marie-Therese Reichenbach

Dr. Ekke-Ulf Ruhstrat

Sandra Schöpke

Nadine Krugel (Satz und Tabellen)

August 2019

Erstellt mit Förderung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Das Forschungsprojekt gibt einen Gesamtüberblick über die Wohnungsnotfallproblematik und die Angebotsstruktur für von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Die Studie setzte sich aus drei Teiluntersuchungen zusammen. Dies waren:

- Eine Online-Befragung bei 47 ausgewählten kreisfreien Städten, 12 Berliner Bezirken und der Senatsverwaltung, 120 kreisangehörigen Städten und Gemeinden, 39 Kreisen, 235 freien Trägern der Wohnungsnotfallhilfe sowie 97 Jobcentern in allen 16 Bundesländern (Rücklauf: 75,1 %),
- vertiefende lokale Fallstudien in zwölf kreisfreien Städten und Kreisen,
- Interviews mit 31 (ehemals) wohnungslosen Personen, von denen zehn zwischenzeitlich wieder eine Wohnung gefunden hatten.

Organisation und Strukturen der Wohnungsnotfallhilfen in den Kommunen

- Die weitreichende Bündelung aller kommunalen Wohnungsnotfallhilfen nach dem Modell der „Zentralen Fachstelle“ (Mietschuldenübernahme, präventives Beratungsangebot, Unterbringung von Wohnungslosen und ihre Reintegration in dauerhafte Wohnverhältnisse) war in etwas mehr als der Hälfte der untersuchten kreisfreien Städte umgesetzt. In den übrigen waren die Aufgaben nur teilweise oder gar nicht gebündelt.
- Die untersuchten Systeme der Wohnungsnotfallhilfen waren nicht überall (ausreichend) präventiv ausgerichtet. In vielen Kreisen fehlten organisatorische Lösungen, die sowohl den Bedarfen der kleineren als auch der größeren kreisangehörigen Gemeinden gerecht werden. Auch in den kreisfreien Mittelstädten wurden die vorhandenen Möglichkeiten oft nicht ausgeschöpft.
- Gemessen an ihrer Bedeutung für die Menschen in Wohnungsnotlagen waren die Jobcenter unzureichend und oft nur „am Rande“ in die lokalen Systeme eingebunden.
- Handlungsempfehlungen in diesem Kontext betreffen den weiteren Ausbau von präventiv ausgerichteten, trägerübergreifenden Gesamthilfesystemen für Menschen in Wohnungsnotlagen unter verstärkter Einbeziehung der Jobcenter.

Handlungsfeld Prävention von Wohnungslosigkeit

- Für Deutschland und das Jahr 2017 wurde eine Dichte von 5,8 von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner errechnet. Die Mehrheit der Haushalte war alleinstehend. Alleinerziehende Frauen waren mit einem Anteil von 14,6 Prozent im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung deutlich überrepräsentiert. Jede fünfte von Wohnungslosigkeit bedrohte Person war noch nicht volljährig. Ein Großteil der „Präventionsfälle“ bezog Regelleistungen nach dem SGB II.
- Mietschulden und Mietzahlungsschwierigkeiten waren die mit Abstand häufigsten Anlässe drohender Wohnungslosigkeit (85 %).
- In 84 Prozent aller bekannt gewordenen Präventionsfälle wurden Aktivitäten zur Wohnraumsicherung eingeleitet. In knapp 63 Prozent der Fälle konnte Wohnungslosigkeit durch Aktivitäten der kommunalen Stellen verhindert werden. Aber nicht alle zuständigen Stellen erlangten rechtzeitig und umfassend Kenntnis von Wohnungsnotfällen.
- Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Prävention beziehen sich auf datenschutzrechtlich gesicherte Informationsweitergaben über drohende Wohnungslosigkeit zum frühestmöglichen Zeitpunkt, Verbesserung des Zugangs zu präventiven Hilfen, Änderungen im Mietrecht, Ausweitung der Mitteilungspflichten der Amtsgerichte, präventive Ausgestaltung der

kommunalen KdU-Richtlinien und der Regelungen im SGB II (Sanktionsrecht) sowie auf eine verbesserte Prävention bei Inhaftierung.

Handlungsfeld Hilfen für aktuell Wohnungslose

- Am Stichtag 31.05.2018 war schätzungsweise eine Gesamtzahl von zwischen 313.000 und 337.000 Menschen in Deutschland wohnungslos. Die Schätzung basiert auf Angaben der befragten Städte und Gemeinden, Kreise und freien Träger der Wohnungslosenhilfe.
- Die Mehrheit der aktuell Wohnungslosen waren alleinstehende Männer. Bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus lag der Anteil der Haushalte mit Kindern besonders hoch (27,2 %), bei den übrigen kommunal untergebrachten Wohnungslosen betrug er rd. 13 Prozent.
- Vielerorts fehlten barrierefreie Unterkünfte und geschlechtergetrennte Angebote.
- Ein großer Teil der Städte und Gemeinden brachte deutsche ortsfremde Wohnungslose nicht oder nur mit einer Befristung von wenigen Tagen unter. Dies galt umso mehr in Bezug auf wohnungslose Unionsbürgerinnen und -bürger. Begrenzte Unterbringungskapazitäten und Befürchtungen vor vermuteten Sogwirkungen wurden überwiegend als Begründung angegeben.
- Handlungsempfehlungen beziehen sich auf eine Klarstellung der Unterbringungsverpflichtung zur Gefahrenabwehr, auf einheitliche Unterbringungsstandards, die Verbesserung der Lage von wohnungslosen Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie der Hilfen an Schnittstellen zu anderen Hilfesystemen und auf die Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Wohnungslosen.

Handlungsfeld Dauerhafte Wohnungsversorgung

- Acht von zehn befragten Stellen gaben in der Online-Befragung an, dass sich die Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse seit 2015 verschlechtert habe. Besonderer Mangel herrscht an bezahlbarem Wohnraum für kleine Haushalte und für besonders große Haushalte.
- Neben dem Mangel an Kleinwohnungen wurden Mietschulden und negative SCHUFA-Auskünfte von besonders vielen (jeweils rd. drei Viertel aller Befragten) zu den Barrieren gezählt, die die Normalwohnraumversorgung häufig verhindern.
- Über Instrumente zur gezielten Wohnraumversorgung verfügten fast nur kreisfreie Städte. Sie nutzten vor allem Belegungsrechte im geförderten Wohnungsbau und unterschiedliche Formen des „Probewohnens“.
- Auch beim gezielten Wohnungsbau für Wohnungslose und der strategischen Nutzung von Spielräumen bei den KdU-Richtlinien gab es vielerorts noch ungenutzte Potenziale.
- Handlungsempfehlungen beziehen sich auf gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von Haushalten in Wohnungsnotlagen und zum Abbau von Barrieren, die die dauerhafte Versorgung von Wohnungslosen verhindern (z. B. fehlende Bonität). Mietkosten in gefördertem Wohnraum sollte als „angemessen“ anerkannt werden und bei Bedarf sollten wohnbegleitende Hilfen verfügbar sein.

Besonders vulnerable Zielgruppen

- Als besonders vulnerable Zielgruppen, für die bedarfsgerechte Angebote oftmals fehlen, wurden junge Erwachsene, eine steigende Zahl von Frauen und Familien mit minderjährigen Kindern, Menschen mit psychischen Erkrankungen und ältere Menschen sowie Haushalte mit Migrationshintergrund benannt.
- Festzustellen war aber auch, dass Präventionsanstrengungen oftmals sehr viel intensiver und erfolgreicher waren, wenn minderjährige Kinder im Haushalt waren und dass gerade bei alleinstehenden Männern zu wenig unternommen wurde, um Wohnungslosigkeit zu verhindern.

Abstract

The research project gives a complete overview of the problems faced in housing emergency intervention and relief structures for people [persons] threatened and affected by homelessness in the Federal Republic of Germany. The study is composed of three separate investigations.

- An online survey in 47 selected independent cities, a total of 13 Berlin administrations, 120 county municipalities, 39 counties [districts], 235 independent providers of housing crisis support, and 97 Jobcenters in all 16 federal states. (Return rate: 75.1%.)
- In depth local case studies in twelve independent cities and counties.
- Interviews with 31 (formerly) homeless persons, ten of which had since found a home.

Organization and structures of housing emergency intervention in the municipalities

- The sweeping bundling of all municipal housing emergency support structures after the model “Zentrale Fachstelle” [Central Support Office] (Rental dept relief, preventative counseling services, housing of persons affected by homelessness and their reintegration into a permanent housing situation) had been implemented in a little over half of the examined independent cities. In the remaining the responsibilities had only been partially bundled or not at all.
- The examined structures of emergency housing support were not sufficiently prevention oriented in all places. Many counties lacked organizational solutions which could accommodate the needs of both larger and smaller county municipalities sufficiently. In the medium cities, too, the available resources were often not fully exhausted.
- Measured against their importance for people in a housing crisis the Jobcenters were often only peripherally incorporated into the local systems.
- Suggestions for course of action in this context regard the continued expansion of prevention focused, department overarching, comprehensive support systems for persons in housing crisis situations with increased involvement of the Jobcenters.

Action field prevention of homelessness

- A rate of 5,8 households threatened by homelessness per 1,000 residents was calculated for Germany and the year 2017. A majority were single households. Single mothers were significantly overrepresented with a rate of 14.6 percent. Every fifth person threatened by homelessness was not of legal age. Most of the preventative cases were receiving standard assistance benefits in accordance with Social Code II (unemployment assistance for jobseekers – SGB II).
- Back rent and rent payment issues were by far the most common cause of impending homelessness (85%).
- In 84 percent of all known preventative cases actions to ensure housing security were initiated. In 63 percent of cases homelessness could be prevented through actions taken by municipal institutions. However not all received comprehensive and timely notice of impending homelessness.
- Suggestions for course of action to improve prevention efforts include swift communication of information regarding impending homelessness with privacy protection ensured, improved access to prevention measures, changes in tenancy law, expansion of the duty of district courts to report, preventative configuration of municipal guidelines and the housing cost provisions of Social Code II (sanction law), as well as improved prevention in case of people serving prison terms.

Action field support for people currently affected by homelessness

- An estimated number of between 313,000 and 337,000 people in Germany were experiencing homelessness on our 05.31.2019 deadline. The estimation is based on the data reported by the cities and municipalities, counties, and independent providers of housing crisis support.
- Most people affected by homelessness at the time of the study were single males. The number of households with children was especially high among homeless refugees with protected status (27.2 %) compared to about 13 percent among the remaining homeless population currently housed by the municipalities.
- In many places handicap accessible housing options as well as single-sex options were lacking.
- Most cities and municipalities did not provide housing for non-local Germans, or only provided short term options. This was especially true for EU citizens. Limited housing capacity and fears of a suspected pulling effect were overwhelmingly reported as the causes.
- Suggestions for course of action reference a clarification of housing obligations as a danger prevention measure, a consistent housing standard, an improvement of the situation of homeless EU citizens as well as the aids at intersections with other support systems, and the improvement of health care provisions for people affected by homelessness.

Action field permanent housing provision

- Eight of ten questioned sites reported in the online survey that the integration of homeless persons into normal housing situations had deteriorated since 2015. A significant shortage of affordable housing options for small households as well as especially large households was reported.
- Besides the lack of small apartments, back rent and negative credit rating reports were named among the barriers that often prevent access to normal housing situations by those questioned (three quarters in each case).
- The tools necessary for targeted provision of living space were limited almost exclusively to independent cities. They primarily utilized placement rights in subsidized housing developments and different forms of trial based living arrangements.
- Many places also showed unutilized potential in the targeted development of housing for people affected by homelessness as well as the strategic utilization of leeway in the housing cost guidelines.
- Suggestions for course of action concern targeted measures to improve access to housing solution for households in crisis situations, and the dismantling of barriers that prevent access to permanent housing solutions (e.g. non-solvency). Rental costs in subsidized housing should be recognized as “appropriate” and additional supportive structures should be accessible as needed.

Particularly vulnerable groups

- Young adults, a rising number of women and families with underage children, people affected by mental illness and the elderly, and households with a migration background were named as particularly vulnerable groups who were often lacking access to adequate support structures.
- It was also observed, however, that prevention efforts were often more intense and more successful in households with underage children, while not enough effort was made to prevent homelessness particularly in the cases of single men.

Inhalt

Kurzbeschreibung	5
Abstract	7
Tabellenverzeichnis	16
Abbildungsverzeichnis	19
Verzeichnis der Übersichten	20
Abkürzungsverzeichnis	21
Zusammenfassung	23
1. Einleitung	32
2. Rahmenbedingungen der Wohnungsnotfallhilfen und Analysekonzepte	34
2.1 Vier Handlungsfelder der Wohnungsnotfallhilfen	34
2.1 Aufgaben und Zuständigkeiten	35
2.2 Zusammenarbeit in Hilfesystemen und Netzwerken	36
2.3 Das Modell der Zentralen Fachstelle	38
2.4 Zuständigkeit für eine Mietschuldenübernahme nach SGB II und SGB XII	39
2.5 KdU-Richtlinien, Mietspiegel und schlüssiges Konzept	40
3. Fragestellungen und Aufbau der Untersuchung	42
3.1 Teiluntersuchung 1: Bundesweite Online-Erhebung	43
3.1.1 Fragestellungen für die Teiluntersuchung	43
3.1.2 Auswahl der Untersuchungsorte	44
3.1.3 Durchführung der Erhebung und Rücklauf	45
3.1.4 Auswertungen	47
3.2 Teiluntersuchung 2: Fallstudien	48

3.2.1	Fragestellungen für die Teiluntersuchung	48
3.2.2	Auswahl der Fallstudienorte	49
3.2.3	Die Vor-Ort-Erhebungen	50
3.3	Teiluntersuchung 3: Interviews mit (ehemals) wohnungslosen Menschen	50
3.3.1	Fragestellungen für die Teiluntersuchung	51
3.3.2	Sampling und Gewinnung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	51
3.3.3	Die Erhebungen	52
4.	Zentrale Befunde aus der Online- Erhebung (Teiluntersuchung 1) und den Fallstudien (Teiluntersuchung 2)	54
4.1	Organisation und Strukturen der Wohnungsnotfallhilfen in Kommunen	54
4.1.1	Hilfesysteme in kreisfreien Städten und den Bezirken in Berlin	57
4.1.1.1	Variante 1: „Zentrale Fachstelle“	57
4.1.1.2	Variante 2: „Fachstelle mit eingeschränkten Funktionen“	57
4.1.1.3	Variante 3: Aufgabenbündelung bei einem Amt	58
4.1.1.4	Variante 4: Aufgabenbündelung bei mehreren Ämtern	59
4.1.1.5	Variante 5: Keine Aufgabenbündelung	60
4.1.2	Kommunale Aufgabenerledigung in Kreisen	60
4.1.2.1	Aufgabenbündelung bei herangezogenen kreisangehörigen Gemeinden	60
4.1.2.2	Aufgabenbündelung in Kreisen ohne Heranziehung	62
4.1.3	Wohnungsnotfallhilfen bei den Jobcentern	63
4.1.3.1	Aufgabenwahrnehmung nach § 22 Abs. 8 SGB II	63
4.1.3.2	Spezialisierte Fallbearbeitung und spezialisierte Angebote bei den Jobcentern	64
4.1.4	System der privaten und freiverbandlichen Wohnungsnotfallhilfen	66
4.1.4.1	Beauftragung freier Träger durch die Kommunen	68
4.1.4.2	Einbindung der freien Träger in das Handlungsfeld der Prävention	70

4.1.4.3	Örtliche Angebotsstruktur	70
4.1.5	Wohnungsnotfallhilfeplanung	72
4.1.6	Lokale Hilfesysteme	73
4.2	Handlungsfeld Prävention	75
4.2.1	Präventionsfälle in den befragten Kommunen	75
4.2.2	Anlässe drohender Wohnungslosigkeit	82
4.2.3	Bekanntwerden eines Wohnungsnotfalls und Kontaktaufnahme	85
4.2.3.1	Mitteilungen der Amtsgerichte über eingegangene Räumungsklagen und Mitteilungen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher	85
4.2.3.2	Andere Wege der Information	89
4.2.3.3	Zu welchem Zeitpunkt erhalten die zuständigen Stellen Kenntnis?	92
4.2.4	Wege der Kontaktaufnahme	94
4.2.5	Maßnahmen der Wohnungssicherung	97
4.2.5.1	Übernahme von Mietschulden	100
4.2.5.2	Wohnungssicherung bei Haft	106
4.2.5.3	Nachgehende und sonstige Hilfen	107
4.3	Handlungsfeld Hilfen für aktuell Wohnungslose	109
4.3.1	Wohnungslose in den befragten Kommunen	110
4.3.1.1	Wohnungslosendichte, gemessen an Bevölkerungszahlen	110
4.3.1.2	Haushaltsstruktur	111
4.3.1.3	Alter der wohnungslosen Personen	114
4.3.2	Problemwahrnehmung und Praxis der Unterbringung	117
4.3.2.1	Zur Organisation der Unterbringung	117
4.3.2.2	Die Unterbringung von Geflüchteten mit Schutzstatus	118
4.3.2.3	Die Unterbringung ortsfremder Wohnungsloser (ohne Migration aus dem Ausland)	119
4.3.2.4	Die Unterbringung mittelloser wohnungsloser Unionsbürgerinnen und -bürger	120

4.3.3	Standards der Unterbringung	122
4.3.4	Dauer der Unterbringung	123
4.3.5	Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII als Alternative zur Notunterkunft?	124
4.3.6	Sonstige Hilfen für wohnungslose Frauen und Männer	126
4.4	Handlungsfeld Dauerhafte Wohnungsversorgung	127
4.4.1	Situation auf dem Wohnungsmarkt	128
4.4.2	Zugangsbarrieren zu Wohnraum	130
4.4.3	Strategien der Wohnraumversorgung	132
4.4.3.1	Ergebnisse der Online-Befragung	132
4.4.3.2	Befunde der Fallstudien zu Strategien der Wohnraumversorgung	136
4.5	Besondere Zielgruppen	139
4.6	Zusammenfassung der Befunde	142
4.6.1	Handlungsfeld Prävention	143
4.6.2	Handlungsfeld Hilfen für aktuell Wohnungslose	144
4.6.3	Handlungsfeld Dauerhafte Wohnungsversorgung	145
5.	Teiluntersuchung 3: Lebenslagen Wohnungsloser und der Einfluss sozialstaatlicher Interventionen und institutionellen Handelns auf die Entstehung und den Verlauf von Wohnungslosigkeit	147
5.1	Was Teiluntersuchung 3 leisten kann	147
5.2	Soziodemografische Daten zu den befragten Personen/Haushalten	147
5.3	Der Weg in die Wohnungslosigkeit	149
5.3.1	Komplexe Ursachenbündel	149
5.3.2	Versagende Selbsthilfe und Mangel an informeller Hilfe	153
5.3.3	Unvorhersehbare und vorhersehbare Wohnungslosigkeit - institutionelle Interventionsmöglichkeiten zur Abwendung von Wohnungslosigkeit	153
5.4	Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit	154
5.4.1	Institutionelle Hilfe	155

5.4.1.1	Fallkonstellation 1: Kein Kontakt zum Hilfesystem	155
5.4.1.2	Fallkonstellation 2: Erweitertes Hilfesystem erhält Kenntnis der drohenden Wohnungslosigkeit, es werden jedoch keine wohnraumerhaltenden Maßnahmen eingeleitet	157
5.4.1.3	Fallkonstellation 3: Präventionsstelle erhält Kenntnis der drohenden Wohnungslosigkeit, es werden jedoch keine wohnraumerhaltenden Maßnahmen eingeleitet	158
5.4.2	Zusammenfassung und Einordnung der Befunde: Umgang mit Krisen und der drohenden Wohnungslosigkeit	160
5.5	Akuthilfen und Überwindung von Wohnungslosigkeit	163
5.5.1	Verlaufstyp 1: Verdeckte Wohnungslosigkeit vor Anbindung ans Hilfesystem	163
5.5.2	Verlaufstyp 2: Sofortige Inanspruchnahme institutioneller Hilfe	166
5.5.3	Verlaufstyp 3: Wechselhafte Karrieren der Wohnungslosigkeit	168
5.5.4	Verlaufstyp 4: Direkte Reintegration in Wohnraum	168
5.6	Überwindung von Wohnungslosigkeit	169
5.6.1	Institutionelle Unterstützung bei der Reintegration in Wohnraum	169
5.6.2	Hürden und Barrieren bei der Wohnungsversorgung	171
6.	Vertiefungsmodul Straßenobdachlosigkeit	174
6.1	Hintergrund	174
6.2	Zählung von Straßenobdachlosen – definitorische Eingrenzungen und notwendige Differenzierungen	175
6.3	In welchen Ländern wird Straßenobdachlosigkeit amtlich erhoben? In welchen Ländern (Europas) wird Straßenobdachlosigkeit (regelmäßig) für das ganze Land geschätzt? In welchen Ländern (Europas) wird Straßenobdachlosigkeit (regelmäßig) für einzelne Städte oder Regionen geschätzt?	177
6.4	Welche Schätzungen liegen für Deutschland vor?	179
6.5	Mit welchen Definitionen wird für die Erhebungen/Schätzungen gearbeitet?	180
6.6	Mit welchen Methoden wird erhoben/geschätzt?	182
6.7	Wer führt die Erhebungen/Schätzungen konkret durch (amtliche Stellen, Freiwilligenorganisationen ...)?	184

6.8	In welchem Abstand werden sie durchgeführt? Mit welchem Aufwand (Zeit/Geld) sind sie verbunden?	184
6.9	Fazit	189
7.	Schätzung zur Zahl der Wohnungslosen in Deutschland	190
7.1	Hintergrund	190
7.1.1	1992: GISS-Studie zur „Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte“	190
7.1.2	Wohnungsnotfallberichterstattung in Nordrhein-Westfalen und „Forschungsprojekt zu Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit und zu den Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen in Baden-Württemberg“ (2014)	191
7.2	Von der Befragung zur Schätzung	192
7.2.1	In die Schätzung einbezogene Teilgruppen	192
7.2.2	Berechnung der Dichten	193
7.2.3	Erhebungszeitpunkt	194
7.2.4	Beteiligung und Rücklauf – Quantität und Qualität	195
7.2.4.1	Gesamtbeteiligung an der Online-Befragung	195
7.2.4.2	Verwertbarer Rücklauf für die Schätzung	196
7.2.4.3	Datengrundlage für die Schätzung	198
7.3	Wohnungslose in den einbezogenen Kommunen und Wohnungslose in Deutschland	201
7.3.1	Güte der Stichprobe	203
7.3.2	Dunkelfeld	204
7.4	Fazit	205
8.	Empfehlungen	207
8.1	Gesamthilfesysteme – Organisation der Wohnungsnotfallhilfen	207
8.2	Zugänge zu präventiven Hilfen verbessern	208
8.3	Mietrecht präventiv ausgestalten	209
8.4	Mitteilungspflicht der Amtsgerichte ausweiten	209
8.5	Kommunale KdU-Richtlinien präventiv und integrativ ausgestalten	210

8.6	Regelungen und Praxis im SGB II präventiv ausgestalten	210
8.7	Prävention bei Inhaftierung regeln	211
8.8	Klarstellung der Unterbringungsverpflichtung zur Gefahrenabwehr	212
8.9	Unterbringungsstandards festlegen	213
8.10	Hilfen an Schnittstellen zu anderen Handlungsfeldern verbessern	213
8.11	Lage von Unionsbürgerinnen und -bürgern in Wohnungsnotlagen verbessern	214
8.12	Gesundheitliche Versorgung für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen sicherstellen	215
8.13	Wohnraumversorgung verbessern	215
8.14	Barrieren zur dauerhaften Versorgung von Wohnungslosen abbauen	216
8.15	Angemessenheit von gefördertem Wohnraum regeln	217
8.16	Rechtsanspruch auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII stärken	218
8.17	Bundesweite Wohnungslosenstatistik und Verbesserung der Datenlage vor Ort	218
9.	Literaturverzeichnis	220

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1	Rücklauf der Online-Erhebung in Westdeutschland, Ostdeutschland und Berlin nach Adressatengruppen	46
Tabelle 3.2	Rücklauf der Online-Erhebung bei kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden nach Größenklassen	47
Tabelle 4.1	Varianten der Bündelung der Wohnungsnotfallhilfen in kreisfreien Städten (West-/Ostdeutschland) nach Größenklassen	58
Tabelle 4.2	Bündelung von Wohnungsnotfallhilfen in kreisfreien Städten	59
Tabelle 4.3	Varianten der Bündelung von Wohnungsnotfallhilfen in kreisfreien Städten, Berliner Bezirken, Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden	61
Tabelle 4.4	Spezialisierte Bearbeitung von Wohnungsnotfällen in Jobcentern	64
Tabelle 4.5	Angebote der Jobcenter zur Eingliederung in Arbeit für wohnungslose Personen	65
Tabelle 4.6	Träger mit Hilfen für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte in einbezogenen kreisfreien Städten, in Berlin und in Kreisen	67
Tabelle 4.7	Beauftragung freier Träger mit der Wahrnehmung kommunalen Aufgaben nach Status der Städte und Gemeinden (Mehrfachnennungen)	69
Tabelle 4.8	Hilfen/Angebote für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten bzw. Menschen in Wohnungsnotlagen	71
Tabelle 4.9	Planung von Wohnungsnotfallhilfen	73
Tabelle 4.10	Angaben zu von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten 2017	78
Tabelle 4.11	Von Wohnungsverlust bedrohte Haushalte 2017 nach Haushaltsgröße	79
Tabelle 4.12	Von Wohnungsverlust bedrohte Haushalte 2017 nach Geschlecht und Haushaltstyp	80
Tabelle 4.13	Anteil der Minderjährigen an den unmittelbar von Wohnungsverlust bedrohten Personen 2017 (Angaben der Kommunen)	80
Tabelle 4.14	Von Wohnungsverlust bedrohte Haushalte 2017 nach Haupteinkommensart	82
Tabelle 4.15	Anlässe drohender Wohnungslosigkeit 2017	83
Tabelle 4.16	Zeitpunkt der Information über drohenden Wohnungsverlust 2017	93

Tabelle 4.17	Zielgruppenspezifische Präventionsangebote	98
Tabelle 4.18	Ergebnisse wohnraumsichernder Aktivitäten der Kommunen 2017	99
Tabelle 4.19	Verfahren bei der Leistungsgewährung: Höhe der Mietschulden (Mehrfachnennungen)	102
Tabelle 4.20	Verfahren bei der Leistungsgewährung: Mietschuldenübernahmen nach Inhaftierung (Mehrfachnennungen)	103
Tabelle 4.21	Verfahren bei der Leistungsgewährung: Mietschuldenübernahmen im Wiederholungsfall (Mehrfachnennungen)	104
Tabelle 4.22	Verfahren bei der Leistungsgewährung: Mietschuldenübernahmen nach Sanktionen im Rahmen des SGB II? (Mehrfachnennungen)	105
Tabelle 4.23	Wohnungslose je 1.000 EW am 31.05.2018 nach Teilgruppen und Stadt- und Gemeindetypen	111
Tabelle 4.24	Anteil der Minderjährigen an den Wohnungslosen 2018	114
Tabelle 4.25	Altersverteilung bei den erwachsenen Wohnungslosen 2018	115
Tabelle 4.26	Wohnungslose Erwachsene nach Geschlecht 2018	116
Tabelle 4.27	Wohnungslose Erwachsene nach Staatsangehörigkeit 2018 (deutsch/nicht deutsch)	116
Tabelle 4.28	Spezielle Instrumente oder Ressourcen zur Versorgung mit dauerhaftem Normalwohnraum – nein	132
Tabelle 4.29	Spezielle Instrumente oder Ressourcen zur Versorgung mit dauerhaftem Normalwohnraum – ja, und zwar ...? (Mehrfachnennungen)	133
Tabelle 4.30	Sonderregelungen zur Überschreitung der Richtwerte für angemessene Kosten der Unterkunft bei Wohnungsnotfällen	136
Tabelle 5.1	Untersuchungssample für Teilstudie 3 (Interviews)	148
Tabelle 7.1	Städte und Gemeinden mit Angaben zu Wohnungslosen am 31.05.2018 nach Stadt- und Gemeindetyp und Wohnbevölkerung in den Kommunen am 31.12.2017	199
Tabelle 7.2	Anteil der bei der Berechnung der Dichtewerte berücksichtigten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in % (Bevölkerung am 31.12.2017 nach Stadt- und Gemeindetyp)	200
Tabelle 7.3	Schätzvariante 1: Wohnungslose in den einbezogenen Kommunen je 1.000 EW am 31.05.2018 nach Teilgruppen und Stadt- und Gemeindetypen	201
Tabelle 7.4	Schätzvariante 2: Wohnungslose in den einbezogenen Kommunen je 1.000 EW am 31.05.2018 nach Stadt- und Gemeindetypen (vollständige Fälle)	202

Tabelle 7.5	Schätzung zur Zahl der Wohnungslosen in Deutschland nach Stadt- und Gemeindetypen (zwei Schätzvarianten)	203
-------------	---	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1	Akteurinnen und Akteure und ihre Aufgaben in präventiv ausgerichteten Gesamthilfesystemen	37
Abbildung 4.1	Altersstruktur der 2017 von Wohnungslosigkeit bedrohten Erwachsenen (Angaben der Kommunen und freien Träger)	81
Abbildung 4.2	Mitteilungen der Amtsgerichte über anhängige Räumungsklagen	86
Abbildung 4.3	Mitteilungen über bevorstehende Räumungstermine	87
Abbildung 4.4	Vorsprache der gefährdeten Haushalte	90
Abbildung 4.5	Informationen durch rechtliche Betreuerinnen und Betreuer	90
Abbildung 4.6	Informationen durch Wohnungsunternehmen bzw. Vermieterinnen und Vermieter	92
Abbildung 4.7	Wege der Kontaktaufnahme zu von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten/Bedarfsgemeinschaften	94
Abbildung 4.8	Wahrgenommener Bedarf an über die Prävention hinausgehenden weiterführenden Hilfen (Anzahl der Nennungen)	108
Abbildung 4.9	Aktuell Wohnungslose nach Haushaltstyp 2018 (Anteile in Prozent)	112
Abbildung 4.10	Aktuell Wohnungslose nach Haushaltsgröße 2018 (Anteile in Prozent)	113
Abbildung 4.11	Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen der Kommunen untergebrachte Personen (ohne Geflüchtete) 2018 nach Dauer der Unterbringung	124
Abbildung 4.12	Abgeschlossene Aufenthalte in Maßnahmen freier Träger der Wohnungslosenhilfe nach Dauer (01.01. bis 31.05.2018)	125
Abbildung 4.13	Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse: Veränderung seit 2015	128
Abbildung 4.14	Wahrgenommene Barrieren gegen Versorgung mit dauerhaftem Normalwohnraum	131

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 2.1	Handlungsfelder in den Wohnungsnotfallhilfen	35
Übersicht 4.1	Kriterien zur Beschreibung von Systemen der Wohnungsnotfallhilfen	54
Übersicht 4.2	Katalog wesentlicher Aufgaben der kommunalen Wohnungsnotfallhilfen	55
Übersicht 6.1	Tabellarische Übersicht zu ausgewählten Erhebungen zur Zahl der „Obdachlosen auf der Straße“	186

Abkürzungsverzeichnis

AIHW	Australian Institute of Health and Welfare
ALG II	Arbeitslosengeld II
ARB	Armuts- und Reichtumsbericht(erstattung) des Bundes
ASD	Allgemeiner Sozialdienst
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
AV Wohnen	Ausführungsvorschriften der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und §§ 35 und 36 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAG W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.
BayVHG	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BauGB	Baugesetzbuch
BeWo	Betreutes Wohnen
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BuT-Leistungen	Leistungen für Bildung und Teilhabe
CHAIN	Combined Homelessness and Information Network (einheitliche Datenbasis für Straßenobdachlose in London)
CoC	Continuum of Care (regionale bzw. lokale Koordinierungseinheit der Maßnahmen für Wohnungslose in den USA)
COST	European Cooperation in Science and Technology
DST	Deutscher Städtetag
DV	Deutscher Verein
EU	Europäische Union
EU-DGSV	EU-Datenschutz-Grundverordnung
EHAP	Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland

EW	Einwohnerin/Einwohner
gE	gemeinsame Einrichtung
GG	Grundgesetz
GSF e.V.	Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauen- und Genderforschung e.V.
HUD	U.S. Department of Housing and Urban Development
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
IWU	Institut für Wohnen und Umwelt
JVA	Justizvollzugsanstalt
KdU	Kosten der Unterkunft
KOSIS	Kommunales Statistisches Informationssystem
MiZi	Mitteilungen in Zivilsachen
Mio.	Million
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PASS	Pathway Accommodation and Support System (Nationales Datenerfassungssystem in Irland)
PATH	Pathway Accommodation and Support System
PIT counts	„Point-in-Time“-Zählungen; Zählungen innerhalb eines kurzen Zeitfensters (z. B. wenige Stunden)
XAPSL	Xarxa d'Atencio a les Persones Sense Llar de Barcelona (Zusammenschluss von Organisationen der Wohnungslosenhilfe in Barcelona)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
TU	Teiluntersuchung
VG Würzburg	Verwaltungsgericht Würzburg
zkT	zugelassener kommunaler Träger
ZVG	Gesetz über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung

Zusammenfassung

Zielsetzung und Untersuchungsdesign

Mit dem vorliegenden Ergebnisbericht zum Forschungsprojekt „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ wird ein aktueller Gesamtüberblick über die Wohnungsnotfallproblematik und die Angebotsstruktur für Betroffene in der Bundesrepublik Deutschland erstellt, der bestehende Wissenslücken schließt. Insbesondere die in der Literatur bisher weitgehend unberücksichtigten ostdeutschen Bundesländer und neuere Entwicklungen wie die vielerorts zunehmende Wohnungsmarktverengung und die Auswirkungen von Flucht und Zuwanderung wurden berücksichtigt. Neben den zentralen Fragen, welche Risiken zur Entstehung von Wohnungslosigkeit beitragen und welche Akteurinnen und Akteure unter Rückgriff auf welche sozialpolitischen Strategien versuchen, eine drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden, galt es vor allem zu ermitteln, wie wohnungslose Menschen bei der Überwindung ihrer Lebenslage wirkungsvoll unterstützt werden können. Die Untersuchung orientierte sich an der bekannten Wohnungsnotfalldefinition, die 1987 vom Deutschen Städtetag erstmals vorgeschlagen (Deutscher Städtetag, 1987) und durch den Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ 2005 (GISS/GSF/IWU, 2005) aktualisiert wurde. Sie beschränkte sich jedoch auf von Wohnungslosigkeit bedrohte und aktuell wohnungslose Personen (siehe 2.1 und 7.2.1).

Die Studie setzte sich aus drei Teiluntersuchungen zusammen und griff sowohl auf quantitative als auch qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden zurück. Im Rahmen einer Online-Erhebung wurden 47 ausgewählte kreisfreie Städte, insgesamt 13 Berliner Verwaltungen, 120 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 39 Kreise, 235 freiverbandliche Träger der Wohnungsnotfallhilfe und 97 Jobcenter in allen 16 Bundesländern zu den Angeboten und Strukturen der örtlichen Hilfesysteme zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit, aber auch zum quantitativen Umfang der Wohnungsnotfallproblematik befragt. 75,1 Prozent aller 551 angeschriebenen Stellen beteiligten sich an der Erhebung (Teiluntersuchung 1). Im Rahmen der zweiten Teiluntersuchung wurden lokale Fallstudien in zwölf kreisfreien Städten und Kreisen zur vertiefenden Analyse der örtlichen Hilfesysteme durchgeführt. Teiluntersuchung 3 diente vor allem der Identifizierung von institutionellen Interventionsmöglichkeiten zur Abwendung und Überwindung von Wohnungslosigkeit. Dazu wurden insgesamt 31 (ehemals) wohnungslose Personen und Haushalte in fünf verschiedenen Städten und Landkreisen interviewt. Die individuellen Wege in und ggf. aus der Wohnungslosigkeit wurden auf entsprechende Schlüsselsituationen hin untersucht.

Organisation und Strukturen der Wohnungsnotfallhilfen in den Kommunen

Eine Analyse der Organisation und Struktur der Wohnungsnotfallhilfen anhand von bis zu elf Kriterien ergab für die lokalen Hilfesysteme in 42 kreisfreien Städten bzw. in den 33 Kreisen und 58 kreisangehörigen Städten und Gemeinden ein heterogenes Bild.

Für die kommunalen Wohnungsnotfallhilfen der kreisfreien Städte wurde das vom Deutschen Städtetag 1987 entwickelte Organisationsmodell der „Zentralen Fachstelle“ mit seiner weitreichenden Aufgabenbündelung aus den in Abschnitt 2.4 beschriebenen Gründen als Standard angenommen. Etwas mehr als der Hälfte der 42 kreisfreien Städte hatte mindestens die Zuständigkeit für eine Mietschuldenübernahme nach dem SGB XII, ein präventives, zum Teil aufsuchendes Beratungsangebot sowie die Zuständigkeit für die ordnungsrechtliche Einweisung in eine Notunterkunft und für die Unterstützung der Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung in einer solchen Fachstelle gebündelt. Sieben Städte verfügten über

eine „Fachstelle mit eingeschränkten Funktionen“. In den übrigen 17 Städten waren Funktionen und Kompetenzen aus den vier Handlungsfeldern der Wohnungsnotfallhilfen überwiegend nicht gebündelt.

Fachstellenmodelle in Kreisen umzusetzen, ist wesentlich schwieriger, weil die Kreise Träger der Sozialhilfe sind und die Gemeinden für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständig sind, was in der Regel eine zusätzliche Schnittstelle schafft, die es in kreisfreien Städten nicht gibt. In den 58 kreisangehörigen Gemeinden war die Einrichtung einer Fachstelle mit den angegebenen Funktionen nur dann möglich, wenn sie zur Durchführung von Aufgaben nach dem SGB XII herangezogen waren. Drei der 16 Gemeinden, in denen es eine solche Heranziehung gab, nutzten die Möglichkeit zur Bündelung von Aufgaben. In den übrigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden übernahm stets auch die jeweilige Kreisverwaltung Aufgaben im Hilfesystem, was für Hilfesuchende unter Umständen zu längeren Wegen führte. In drei Kreisen übernahm die Kreisverwaltung weitreichende Aufgaben, sechs Kreise hatten ihr Sozialamt mit der Erbringung von Wohnungsnotfallhilfen für die kreisangehörigen Kommunen betraut. In 21 der 58 untersuchten kreisangehörigen Gemeinden gab es keine Aufgabenbündelung und nur die hoheitlichen Aufgaben, zu denen die Kommunen verpflichtet sind, wurden wahrgenommen.

Schnittstellen entstanden auch, weil in fast der Hälfte der kreisfreien Städte und in nahezu allen untersuchten Kreisen Mietschulden bei Leistungsberechtigten nach dem SGB II – wie als „Normalfall“ gesetzlich vorgesehen – in den Jobcentern bearbeitet wurden. Eine rechtskreisübergreifende Bündelung der Aufgaben nach § 36 SGB XII und nach § 22 Abs. 8 SGB II hatten 27 kreisfreie Städte und Berliner Bezirke vollzogen. In der Praxis kam es vor, dass die „Prüfung und Feststellung des Bedarfs“ im Vorfeld einer Entscheidung auch ohne Aufgabenübertragung von einer kommunalen Stelle übernommen wurde. In 28 der 79 in die Untersuchung einbezogenen Jobcentern gab es Fachkräfte/Teams, die auf den Personenkreis der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen spezialisiert waren.

Das System der Wohnungsnotfallhilfen bei freien Trägern war einerseits stark ausdifferenziert und wies andererseits große Lücken auf. In 47 Prozent der kreisfreien Städte und in 82 Prozent der Kreise gab es höchstens einen Träger mit entsprechenden Angeboten. In drei kreisfreien Städten (alle in Ostdeutschland) und 17 kreisangehörigen Gemeinden waren keinerlei Angebote freier Träger vorhanden. Beratungsstellen und die ambulante Betreuung in eigenem Wohnraum waren zwar am häufigsten vorhanden, dennoch konzentrierten sich die Angebote der freien Träger in vielen Kommunen auf die bereits Wohnungslosen, und ein größerer Teil von ihnen war nicht in die Prävention der Kommune einbezogen.

Die Ergebnisse der einzelnen Analysen ließen sich zu neun unterschiedlichen Typen von Hilfesystemen kombinieren und bestätigen die Einschätzung, dass eine weitgehende Aufgabenbündelung und gut ausgebaute Angebote der freien Wohlfahrtspflege „großstädtische“ Hilfesysteme kennzeichnen, während in kleineren Städten und Gemeinden mit überschaubaren Verwaltungsstrukturen solche Modelle nicht umgesetzt werden und vielleicht auch unnötig komplex sind. Als problematisch stellte sich die Situation in Mittelstädten dar, die relativ hohe Dichtewerte bei den aktuell wohnungslosen Menschen erreichten, jedoch nur über eher schwach ausgebaute Hilfesysteme verfügen. In 18 der untersuchten 100 Städte und Gemeinden war kein Hilfesystem vorhanden.

Vermeidung von Wohnungslosigkeit

Um zu verhindern, dass Wohnungslosigkeit entsteht und neuer Wohnraum unter den Bedingungen angespannter Wohnungsmärkte gefunden werden muss, bedarf es präventiver Hilfen, die nicht nur auf ein möglichst breites Spektrum wohnraumsichernder Maßnahmen zurückgreifen können,

sondern die auch möglichst frühzeitig von drohender Wohnungslosigkeit erfahren und denen es gelingt, den Kontakt zu Haushalten in Wohnungsnotlagen herzustellen.

Quantität und sozialstrukturelle Merkmale der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte und besondere Zielgruppen

In 81 Kommunen wurden insgesamt 45.740 Haushalte registriert, die im Jahr 2017 von Wohnungslosigkeit bedroht waren. Für die Bundesrepublik Deutschland konnte eine Dichte von 5,8 von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW) ermittelt werden. In den Mittelstädten (6,0), kleinen Großstädten (7,1) und großen Großstädten (5,7) lag der Anteil der „Präventionsfälle“ deutlich höher als in Landgemeinden und Kleinstädten (1,1). Bei den Berlinern Bezirken wurde ein Anteil von 3,5 von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten pro 1.000 EW registriert. Der überwiegende Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte setzte sich aus alleinstehenden Personen zusammen. Alleinerziehende Frauen waren mit einem Anteil von 14,6 Prozent im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung deutlich überrepräsentiert. Durchschnittlich lebten in den von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten 1,8 Personen. Jede fünfte von Wohnungslosigkeit bedrohte Person war noch nicht volljährig, fast jede Zehnte war älter als 60 Jahre. Ein Großteil der „Präventionsfälle“ bezog zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens Regelleistungen nach dem SGB II.

In den Fallstudien wurden junge Erwachsene bis 25 Jahre, ältere Menschen, Personen mit psychischen Problemen, Haushalte mit Migrationshintergrund und alleinstehende Personen als besondere Zielgruppen ausgemacht, die in den letzten Jahren vermehrt als von Wohnungslosigkeit bedroht wahrgenommen werden und die die für Prävention zuständigen Stellen (zunehmend) vor besondere Herausforderungen stellten.

Anlässe drohender Wohnungslosigkeit

Mietschulden und Mietzahlungsschwierigkeiten waren die mit Abstand am häufigsten genannten Anlässe für die Entstehung einer Wohnungsnotlage (85 %). Am zweithäufigsten, aber deutlich seltener, wurde mietwidriges Verhalten genannt (2,3 %). In den Fallstudien wurde darauf hingewiesen, dass mit Beginn und nach Beendigung eines institutionellen Aufenthaltes (z. B. im Krankenhaus, aber auch in Haft) die Gefahr eines Wohnungsverlustes steigt. Auch ein Mischeinkommen aus verschiedenen oder wechselnden Quellen (z. B. unterschiedliche Sozialleistungstransfers) sowie Sanktionen im Rahmen des SGB II können die Entstehung einer Wohnungsnotlage begünstigen. Aus den Interviews mit den (ehemals) von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen und Haushalten wurde deutlich, dass Menschen in materieller Armut und/oder mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen bzw. unbehandelten psychischen Erkrankungen schneller in eine Wohnungsnotlage geraten können.

Bekanntwerden eines Wohnungsnotfalls und Kontaktaufnahme

Die Mitteilung der Amtsgerichte über anhängige Räumungsklagen wegen Mietschulden und die Mitteilungen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher über anstehende Räumungstermine erhielten nur die kreisfreien Städte (einschließlich Berlin) zuverlässig. Die für Prävention und Unterbringung zuständigen Stellen bei den Landkreisen sowie kreisangehörigen Städten und Gemeinden wurden jedoch nicht immer oder nicht immer rechtzeitig über die drohende Wohnungslosigkeit in Kenntnis gesetzt. Sofern sie in die Prävention von Wohnungslosigkeit oder die Unterbringung von Wohnungslosen eingebunden waren, wurden auch die Jobcenter und freien Träger zu selten zuverlässig informiert. Kreisangehörige Städte und Gemeinde erhielten dagegen

häufig über informelle Informationsstrukturen Kenntnis der drohenden Wohnungslosigkeit: 59 Prozent von ihnen waren über die Fälle, über die sie überhaupt Kenntnis erhielten, bereits vor Einreichung einer Räumungsklage informiert. Die Jobcenter wurden schließlich besonders häufig von den betroffenen Personen und Haushalten selbst auf die Wohnungsnotlage hingewiesen und waren daher ebenfalls vergleichsweise früh im Bilde. Wie aus den Fallstudien hervorging, sind die Träger materieller Leistungen häufig die erste Anlaufstelle für Menschen in Wohnungsnotlagen, was jedoch nicht zwingend einen Informationstransfer an die für Prävention zuständigen Stellen auslöst. Aus den Fallstudien wurde deutlich, dass trotz gesetzlicher Bestimmungen die Mitteilungen über anhängige Räumungsklagen vor Ort nicht immer bei den richtigen Stellen ankommen. Eine Ausweitung der Mitteilungspflicht auch auf Räumungsklagen, die aus anderen Gründen als Mietschulden eingereicht wurden, wurde mehrfach angeregt. Auch über die Wohnungsunternehmen bzw. Vermieterinnen und Vermieter erhielten einige der Präventionsstellen Kenntnis, wenngleich mit abnehmender Tendenz.

Etwa vier Fünftel aller Stellen nahmen postalisch Kontakt zu den bekannt gewordenen von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten auf. Bei den kreisfreien Städten und Berliner Bezirken lag der Anteil sogar bei 95 bzw. 100 Prozent. Telefonisch oder per Mail versuchten nur wenige der befragten Stellen, Kontakt zu den entsprechenden Haushalten herzustellen. Das gerade bei den nur schwer zu erreichenden Fällen wirkungsvollste Mittel der Prävention – die aufsuchende Arbeit – wurde auch aufgrund fehlender Ressourcen insgesamt noch zu wenig bzw. zu selten eingesetzt. Manchenorts wurden beispielsweise nur ältere Personen oder Familien aufgesucht, alleinstehende Personen dagegen vernachlässigt und zum Teil auch direkt auf das Unterbringungssystem verwiesen.

Wohnraumsichernde Maßnahmen

Obwohl die Entstehung einer Wohnungsnotlage am häufigsten durch Mietschulden ausgelöst wurde, erfolgte die Wohnraumsicherung in den ausgewerteten Fällen mehrheitlich durch allgemeine Beratungsleistungen, Unterstützung bei der Aushandlung von Ratenzahlungen mit Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern oder die Versorgung mit Alternativwohnraum.

Insgesamt wurden in 84 Prozent aller von Wohnungslosigkeit bekannt gewordenen und auswertbaren Fällen Aktivitäten zur Wohnraumsicherung eingeleitet. In knapp 63 % der Fälle, in denen ein Ausgang bekannt ist, konnte Wohnungslosigkeit durch Aktivitäten der kommunalen Stellen verhindert werden.

Anträge auf Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 8 SGB II wurden nur etwa in zwei Fünftel der erfassten Fälle bewilligt. Eine Übernahme der Mietschulden nach § 36 SGB XII erfolgte in etwa drei von fünf beantragten Fällen. Ob nach einem Negativbescheid andere wohnraumsichernde Maßnahmen ergriffen wurden, ließ sich nicht bestimmen. Die Auswertung verschiedener Verfahrensregelungen bei der Mietschuldenübernahme hat ergeben, dass auch Mietschulden nach Inhaftierung, im Wiederholungsfall oder in Folge von Sanktionen im Rahmen des SGB II in den meisten Kommunen grundsätzlich übernommen werden können. In eher wenigen Orten wurde ein Limit festgelegt, bis zu dessen Höhe Mietschulden übernommen werden. Eine Mietfortzahlung bei vorübergehendem Haftaufenthalt nach §§ 67 ff. SGB XII war mehrheitlich für bis zu sechs Monate möglich, in Ausnahmefällen aber auch bis zu zwölf Monate. Einige Kommunen setzten aber auch kürzere Fristen und in einigen Fallstudienorten wurde die Praxis der Wohnraumsicherung bei vorübergehendem Haftaufenthalt als verbesserungsbedürftig beschrieben.

In einigen Orten – aber keineswegs durchgängig – wurden im Rahmen der Prävention auch wohnbegleitende Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zur nachhaltigen Sicherung von Wohn- und Mietverhältnissen eingeschaltet.

Hilfen für aktuell Wohnungslose

Quantität und sozialstrukturelle Merkmale der Wohnungslosen

Bei den aktuell Wohnungslosen sind bei den Ergebnissen der Online-Befragung zum Stichtag 31.05.2018 drei wesentliche Teilgruppen unterscheidbar: Von den Kommunen untergebrachte wohnungslose Geflüchtete mit Schutzstatus, die übrigen von den Kommunen ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen vorübergehend untergebrachten Wohnungslosen und die Wohnungslosen, die am Stichtag von freien Trägern untergebracht oder dort in der Beratung anhängig waren.

Die Schätzung auf Grundlage der Angaben der befragten Städte und Gemeinden, Kreise und freien Träger der Wohnungslosenhilfe ergab eine Gesamtzahl zwischen 313.000 und 337.000 Menschen in Deutschland, die am 31. Mai 2018 ohne eigene Wohnung waren. Erwartungsgemäß gab es in den großen Großstädten mit einer Bevölkerungszahl von über einer Million, gemessen an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die meisten Wohnungslosen (zwischen 7,6 und 8,6 pro 1.000) und in den kleinen Städten und Gemeinden war ihre Dichte am geringsten (zwischen 2,2 und 2,4 pro 1.000).

In allen drei Teilgruppen bestand bei der geschlechtsspezifischen Haushaltsdifferenzierung jeweils mehr als die Hälfte der Haushalte aus alleinstehenden Männern. Auf der Personenebene lag der Anteil erwachsener Frauen an allen erwachsenen wohnungslosen Personen bei den bei freien Trägern bei einem Viertel, bei den von den Kommunen untergebrachten Wohnungslosen (ohne Geflüchtete) bei etwas über einem Drittel (34 %) und bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus bei 37,4 Prozent.

Bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus lag der Anteil der Haushalte, die mit ihren Kindern untergebracht waren, bei deutlich über einem Viertel (27,2 %) und auch bei den Erwachsenen war der Anteil der jungen Menschen besonders hoch: Fast ein Drittel war zwischen 18 und unter 25 Jahre alt.

Praxis der Unterbringung

Für die ordnungsrechtliche Unterbringung sind die Städte und Gemeinden zuständig. Ein erheblicher Teil der von ihnen untergebrachten Wohnungslosen waren Geflüchtete, die trotz Anerkennung eines internationalen Schutzstatus oftmals zunächst in den für das Asylbewerberverfahren vorgesehenen Gemeinschaftsunterkünften verblieben.

Bei den übrigen von den Kommunen untergebrachten Wohnungslosen war insbesondere in den Fallstudienorten auffällig, dass freie Träger häufiger mit der (ordnungsrechtlichen) Unterbringung oder der Begleitung der Untergebrachten von den Kommunen beauftragt wurden, oder zumindest in begrenztem Umfang die Betreuung der untergebrachten Wohnungslosen übernahmen.

Ein großer Teil der befragten Städte und Gemeinden brachte deutsche ortsfremde Wohnungslose nicht oder nur mit einer Befristung von wenigen Tagen unter, was als rechtlich fragwürdig angesehen werden kann. Begrenzte Unterbringungskapazitäten und Befürchtungen vor vermeintlichen Sogwirkungen wurden in den Fallstudien als Begründung angegeben. Lediglich etwas über ein Drittel der befragten kommunalen Stellen brachte ortsfremde Wohnungslose (ohne Migration aus dem Ausland) ohne enge Befristung unter.

In Bezug auf die noch umfassendere Ablehnung der Unterbringung mittelloser Wohnungsloser aus anderen Ländern der EU war die Begründung ähnlich, angereichert mit dem Hinweis auf fehlende Ansprüche auf Leistungen der Mindestsicherung. Lediglich 17,1 Prozent der kreisfreien Städte und ein Viertel der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gaben an, dass sie den Personenkreis ohne

enge Befristung unterbringen. Einige Städte tolerierten eine Unterbringung lediglich in Winternotunterkünften. Insbesondere in den größeren Städten wurde nach überregionalen Lösungen für das Problem gefragt.

Die direkte Nachfrage nach barrierefreien und rollstuhlgerechten Unterbringungsplätzen bestätigte, dass hier ein besonderes Defizit besteht. Auch bei der Versorgung von Personen mit psychischen Problemen, von gesundheitlich angeschlagenen älteren Langzeitwohnungslosen und Wohnungslosen mit Tieren gab es Problemanzeigen, ebenso bei der Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Bedarfe.

Dauerhafte Wohnungsversorgung

Im Handlungsfeld Dauerhafte Wohnungsversorgung wurden die Hilfemöglichkeiten insgesamt am schlechtesten von allen Bereichen beurteilt. Acht von zehn befragten Stellen gaben in der Online-Befragung an, dass sich die Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse seit 2015 verschlechtert habe. Besonderer Mangel herrscht an bezahlbarem Wohnraum für kleine Haushalte und (in geringerem quantitativem Umfang) für besonders große Haushalte.

Mietschulden und negative SCHUFA-Auskünfte wurden neben dem Mangel an Kleinwohnungen von besonders vielen (jeweils rd. drei Viertel aller Befragten) zu den Barrieren gezählt, die die Versorgung von Wohnungslosen mit dauerhaftem Normalwohnraum häufig verhindern.

Der größte Teil der Kreise, kreisangehörigen Gemeinden und freien Träger der Wohnungslosenhilfe verfügte über keine Instrumente zur gezielten Wohnraumversorgung. Bei den kreisfreien Städten, die überwiegend angaben, über solche Instrumente zu verfügen, bestanden diese vor allem aus Belegungsrechten im geförderten Wohnungsbau und in unterschiedlichen Formen des „Probewohnens“. In etlichen Fällen von Betreutem Wohnen in Trägerwohnungen war dabei allerdings ein Auszug nach der Betreuungszeit und die Gefahr, danach wieder wohnungslos zu werden, von vorneherein vorgesehen. Andere Varianten des „Probewohnens“ (im Dezentralen Stationären Einzelwohnen, bei Anmietung oder Einweisungen in Wohnraum mit Aussicht auf Überleitung in einen Hauptmietvertrag) eröffneten zumindest bei „Wohlverhalten“ der solchermaßen Versorgten eine Bleibeperspektive.

Dennoch gab es auf lokaler Ebene engagiertes Personal, das noch Erfolge bei der Vermittlung erzielen konnte, indem beispielsweise Kontakte zu kooperationsbereiten Vermieterinnen und Vermietern aufgebaut wurden, Betreuungszusagen und wohnbegleitende Hilfen installiert und Individualgewährleistungen ermöglicht wurden, um den Hauptanliegen der Vermieterseite bei der Überlassung von Wohnraum an Wohnungslose entgegenzukommen.

In größerem Maßstab beinhalteten solche Elemente (Risikoabdeckung, Ansprechpersonen bei Konflikten) auch die wenigen positiven Beispiele vertraglicher Vereinbarungen mit kommunalen Wohnungsunternehmen zur Versorgung einer vereinbarten jährlichen Zahl von Wohnungsnotfällen sowie die noch wenig verbreiteten Modelle Sozialer Wohnraumagenturen, die als Zwischenvermieter agieren.

Auch beim gezielten Wohnungsbau für Wohnungslose und der strategischen Nutzung von Spielräumen bei den Richtlinien für angemessene Kosten der Unterkunft schien es nach den Ergebnissen der Studie vielerorts noch ungenutzte Potenziale zugunsten der dauerhaften Wohnungsversorgung von Wohnungslosen zu geben.

Ergebnisse der Interviews mit (aktuell und ehemals) Wohnungslosen

Entstehung von Wohnungslosigkeit

Die analysierten Episoden in Wohnungsnotlagen der 31 (ehemals) von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen und Haushalten ließen sich retrospektiv danach unterscheiden, ob bestehende Hilfesysteme von der (drohenden) Wohnungslosigkeit Kenntnis erhielten oder hätten erhalten können und ob entsprechend Interventionsmöglichkeiten bestanden.

Wenn Wohnungslosigkeit kurzfristig entstand bzw. die Wohnungsnotlage selbst erst sehr spät von den Betroffenen erkannt wurde, bestanden in der Regel keine institutionellen Möglichkeiten, rechtzeitig zu intervenieren und die drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden. Dies traf auf etwa ein Drittel der untersuchten Fälle zu. Allenfalls eine alternative Wohnraumversorgung hätte kurzfristig Wohnungslosigkeit abwenden können, wenn die zuständigen Stellen unverzüglich Kenntnis erlangt und sofort Zugriff auf freistehende Wohnungen gehabt hätten. Aus dem Ausland wohnungslos zugezogene Haushalte traten ebenfalls direkt als akut Wohnungslose im Hilfesystem auf.

Häufig gerieten die interviewten Personen und Haushalte jedoch aufgrund eines Arbeitsplatzverlustes, einer Krankheit, des Todes nahestehender Personen oder aus anderen Gründen in eine persönliche Notlage, die sich erst mittel- bzw. langfristig auf das Mietverhältnis auswirkten und schließlich zur Entstehung von Wohnungslosigkeit führten. Die auffällige Häufung von physischen Beschwerden und psychischen Erkrankungen der Befragten zum Zeitpunkt der drohenden Wohnungslosigkeit und die Tatsache, dass nahezu alle interviewten Personen und Haushalte nur über niedrige (Transfer-) Einkommen verfügten oder in Ausnahmefällen zwischenzeitlich auch völlig mittellos waren, verdeutlichen, dass Armut und gesundheitliche Beeinträchtigungen das Risiko für Wohnungslosigkeit erhöhen.

Bei einem Großteil der Betroffenen war aufgrund der Probleme, mit denen sie sich konfrontiert sahen, das Selbsthilfepotenzial erschöpft. Sie wussten nicht, an wen sie sich mit einem Hilferuf hätten wenden können und resignierten in ihrer Notlage. Entweder es gab keine präventiv aufsuchenden Hilfen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit, die rechtzeitig Kenntnis erhalten hatten, oder es gelang ihnen nicht, die Betroffenen in ihrer Krisensituation anzusprechen und auf bedarfsgerechte Hilfen aufmerksam zu machen. Einige Beispiele aus dem Untersuchungssample zeigen, dass nicht selten andere und vorrangige Hilfen bereits involviert und über die drohende Wohnungslosigkeit unterrichtet waren, aber die für Wohnraumsicherung zuständigen Stellen nicht oder nicht rechtzeitig einbezogen hatten. Die analysierten Verläufe in die Wohnungslosigkeit zeigen, dass wohnraumerhaltende Maßnahmen wie eine Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II oder § 36 SGB XII oder die Wohnungssicherung nach §§ 67 ff. SGB XII nach den vorliegenden Informationen zwar durchaus infrage gekommen wären, jedoch gar nicht erst geprüft wurden. Bemühungen alternativen Wohnraum zu finden – meist die Ultima Ratio – wurden ebenfalls nicht unternommen oder führten nicht zum Erfolg.

Akuthilfen und Überwindung von Wohnungslosigkeit

Allein mit Hinblick auf die enormen Schwierigkeiten, wohnungslose Menschen in Wohnraum zu reintegrieren, wird deutlich, wie wichtig eine Anbindung an institutionelle Hilfen sein kann. Nicht immer suchen sich die Betroffenen jedoch mit Eintritt der Wohnungslosigkeit professionelle Unterstützung. Die Mehrheit der 31 Befragten nahm frühestens nach zwei Jahren institutionelle Hilfe in Anspruch, zum Teil noch viel später. Einige scheuten aus verschiedenen Gründen vor einer Kontaktaufnahme zum Hilfesystem zurück, andere kannten die bestehenden Hilfemöglichkeiten nicht oder es blieb ihnen aus anderen Gründen der Zutritt verwehrt. Für einige wenige wiederum

schien es keine bedarfsgerechten Hilfen zu geben. Häufiger kam es zum Abbruch eingeleiteter Hilfen unterschiedlicher Systeme.

Unterbringungsangebote wurden von den betroffenen Menschen danach bewertet, wie viel Rückzugsmöglichkeit und Privatheit sie boten. Als positiv hoben sie ruhige Einzelzimmer, abgetrennte Bereiche für Frauen oder abgeschlossene Wohneinheiten für Familien hervor. Negativ fielen die Bewertungen bei der Unterbringung in Mehrbettzimmern und bei problematischen hygienischen Verhältnissen aus. Sozialarbeiterische Hilfen wurden danach bewertet, wie viel persönliche Unterstützung die Betroffenen erhielten und wie engagiert sich Fachkräfte um sie kümmerten. Im Wissen um ihre Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt war den Betroffenen die Unterstützung bei der Wohnungssuche wichtig, und sie bewerteten kritisch, wenn institutionelle Hilfen der Wohnraumbeschaffung ebenso scheiterten wie ihre privaten Bemühungen.

Überwindung von Wohnungslosigkeit

Die interviewten Personen und Haushalte sahen sich einer Vielzahl von Barrieren auf dem Wohnungsmarkt ausgesetzt. Neben dem grundsätzlichen Mangel an bezahlbarem Wohnraum wurden zum Beispiel auch Diskriminierung und bürokratische Hürden genannt. Nur den wenigsten gelang der Wohnungsbezug ohne Inanspruchnahme fremder Hilfe. Die meisten der bereits in Wohnraum reintegrierten Personen und Haushalte benötigten institutionelle Unterstützung. Mehrfach gelang die Vermittlung von Wohnraum aufgrund guter Beziehungen zwischen den Beratungsstellen für Wohnungslose oder gesetzlichen Betreuerinnen und Betreuern mit der örtlichen Wohnungswirtschaft. (Auch in den Fallstudien bestätigte sich, dass bei der Wohnungsvermittlung großer Unterstützungsbedarf besteht. Angesichts der Bedingungen am Wohnungsmarkt erwiesen sich aber Wohnungsvermittlungen über „Beziehungen“ oft als der einzige noch gangbare Weg der Wohnungsversorgung.) In anderen Fällen gelang der Wohnungsbezug durch die institutionelle Zwischenanmietung durch einen freien Träger. Mehrheitlich wurden zusätzlich wohnbegleitende Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII oder ähnliche Hilfen installiert.

Danksagung

Das Projektteam der GISS möchte sich beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die fachliche Beratung, den konstruktiven Arbeitsprozess und die unterstützende Begleitung des Projekts bedanken. Ein besonderer Dank gilt Herrn Jörg Deml, Frau Lisa Bundke, Frau Dr. Christine Ante und Frau Dr. Eva-Maria Mädje, die das Projekt seitens des Zuwendungsgebers begleiteten und jederzeit für Fragen und erforderliche Entscheidungsfindung zur Verfügung standen.

Das Projektteam bedankt sich auch

- bei den Mitgliedern des Begleitarbeitskreises, Herrn Andreas Böer, Herrn Klaus-Peter Danner, Herrn Dr. Sascha Facius, Herrn Dr. Felix Hardach, Herrn Dr. Konrad Himmel, Herrn Rolf Keicher, Herrn Michael Klahn, Herrn Sebastian Klöppel, Frau Ursula Krickl, Herrn Stefan Kunz, Frau Claudia Michelfeit, Herrn Olaf Noll, Frau Werena Rosenke, Frau Gabriele Sauermann, Frau Gabriele Schmidt und Frau Dr. Irene Vorholz, die sich mit Engagement und Expertise in das Projekt einbrachten,
- beim Umfragezentrum Bonn (uzbonn) für die technische Unterstützung bei der Durchführung der Online-Befragung, insbesondere bei Herrn Claus Mayerböck und Herrn Simon Riek,
- bei den 414 Städten und Gemeinden, den Kreisen, den Jobcentern und den freien Trägern, die sich Zeit für die gründliche Bearbeitung der Online-Befragung nahmen und viele ergänzende Materialien aus ihrer Praxis bereitstellten,
- bei den 136 Expertinnen und Experten, die im Rahmen von zwölf qualitativen Fallstudien für Interviews zur Verfügung standen und bereit waren, ihre örtlichen Hilfesysteme vorzustellen,
- bei den freien Trägern und städtischen Stellen, die für die Untersuchung Kontakte zu Menschen mit Wohnungslosigkeitserfahrungen herstellten sowie
- bei den 31 (ehemals) wohnungslosen Männern und Frauen, die ihre persönlichen Erfahrungen mit dem Forschungsteam teilten und dieser Untersuchung somit sehr vertrauliche Einblicke in das Leben in Wohnungslosigkeit zugänglich machten.

1. Einleitung

Ohne Wohnung zu sein, ist eine extreme Form von Armut. Sie betrifft keineswegs nur die Menschen, die auf der Straße leben („Platte machen“) und im öffentlichen Raum besonders sichtbar sind. Mit zunehmender Ungleichheit der Einkommen und wachsender Anspannung an den Wohnungsmärkten nehmen die Risiken zu, die zu Wohnungsverlusten führen können. Zugleich wird es für Personengruppen wie behördlich Untergebrachte, Geflüchtete mit Schutzstatus oder Haftentlassene schwieriger, sich neu mit Wohnraum zu versorgen. Wohnungslosigkeit schließt in den meisten Lebensbereichen von Teilhabe aus, ist in einem reichen Land nicht hinnehmbar und ruft den Sozialstaat auf den Plan. Jedoch kann bislang nur geschätzt werden, wie stark die Zahl der Betroffenen tatsächlich zunimmt, und es fehlt an exaktem Wissen darüber, welche Risiken zum Wohnungsverlust beitragen, wie dieser vermieden werden kann oder welche Wege zurück in eine dauerhafte Wohnungsversorgung führen.

Welche Hilfen wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen erhalten, wurde für das alte Bundesgebiet 1994 (Busch-Geertsema & Ruhstrat, 1994) und für die Bundesrepublik zuletzt 2001 bis 2004 durch den „Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“¹ (Forschungsverbund 2005) systematisch untersucht. Vor dem Hintergrund veränderter Strukturen der sozialen Arbeit sowie der Hartz-Gesetzgebung erarbeitete die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS) seinerzeit „Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des ‚Hilfesystems‘ in Wohnungsnotfällen“ (Busch-Geertsema et al., 2005). 15 Jahre nach der letzten Studie verantwortet die GISS nun erneut ein bundesweites Forschungsprojekt zu „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“. Gefördert vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) untersuchte sie zwischen dem 01.09.2017 und dem 30.06.2019 abermals Hilfen und Hilfesysteme für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen. Denn obwohl aus einigen Bundesländern auch jüngere Untersuchungen zu (qualitativen und quantitativen) Teilaspekten vorliegen (Nordrhein-Westfalen: Busch-Geertsema et al., 2014; Bayern: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, 2014; Baden-Württemberg: Evers & Ruhstrat, 2015; Niedersachsen: Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Niedersachsen, 2015), fehlt dringend ein aktueller Gesamtüberblick, der Wissenslücken vor allem im Hinblick auf die ostdeutschen Bundesländer schließt und der auch neuere Entwicklungen, darunter Flucht und Zuwanderung und den besorgniserregenden Druck an den Wohnungsmärkten, berücksichtigt. Dass Fallzahlen bundesweit steigen und Armut in den deutschen Innenstädten wieder sichtbarer geworden ist, sensibilisiert die Öffentlichkeit und wirft Fragen auf. Einige davon will dieser Bericht beantworten.

Die Projektarbeit wurde durch ein Begleitgremium unterstützt, dem Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Abteilungen und Ressorts des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), der Bundesländer Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen, der kommunalen Spitzenverbände, der Fachverbände bei Trägern der Wohlfahrtspflege, des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge und der Landesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe angehörten.

¹ Ziel des von der BAG Wohnungslosenhilfe initiierten Verbundes, der aus dem Institut für Wohnen und Umwelt (IWU), der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauen- und Genderforschung (GSF e.V.) und der GISS bestand, war es, „Grundlagen- und Orientierungswissen für eine zukunftsgerechte Planung und Gestaltung der Hilfen in Wohnungsnotfällen“ (Forschungsverbund, S. 3) zu erarbeiten – bezogen auf die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen, die (geschlechtsspezifischen) Bedarfe unterschiedlicher Zielgruppen sowie die Ausgestaltung von Hilfesystemen. Der von der GISS durchgeführte Teil der Untersuchung beruhte auf zwei schriftlichen Befragungen (zum „Betreuten Wohnen“ bei 261 freien Trägern und zur Prävention von Wohnungsverlusten bei 43 Kommunen), 16 kommunalen Fallstudien und 20 Interviews mit von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen.

Wesentliche Ergebnisse des Projekts sollen in den Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung eingehen. Die Befunde können möglicherweise auch zur Flankierung einer bundesweiten Wohnungsnotfallstatistik beitragen.

Der vorliegende ausführliche Bericht stellt alle wesentlichen Ergebnisse der Studie vor:

Zum besseren Verständnis der Hintergründe wird in Abschnitt 2 erläutert, welche Bedingungen die Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen in der Bundesrepublik, in den Ländern und in den Kommunen prägen und welche Konzepte Einfluss auf Problemwahrnehmung, Aufgabenverständnis und Lösungsansätze der zuständigen Institutionen haben. Abschnitt 3 rekapituliert das Untersuchungsdesign mit seinen zentralen Fragestellungen. Die drei Teiluntersuchungen werden vorgestellt. Abschnitt 4 fasst für vier Handlungsfelder, die in Abschnitt 2 eingeführt wurden, die zentralen Befunde einer quantitativen Online-Erhebung und von 12 qualitativen Fallstudien zusammen. In Abschnitt 5 kommen (ehemals) Wohnungslose zu Wort. Bei der Auswertung von Interviews mit betroffenen Menschen liegt ein besonderes Augenmerk auf der Identifizierung sozialstaatlicher Interventionsmöglichkeiten zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit. Abschnitt 6 enthält die Arbeitsergebnisse zu einem Vertiefungsmodul „Straßenwohnungslosigkeit“ und Abschnitt 7 stellt die Methodik und die Ergebnisse einer bundesweiten Schätzung der Zahl der Wohnungslosen auf Grundlage der empirischen Befunde aus Teiluntersuchung 1 dar. Welche Empfehlungen das Untersuchungsteam aus den Befunden der Untersuchung ableitet, erläutert abschließend Abschnitt 8.

Einige übergreifende Ergebnisse ließen sich den Abschnitten nicht zuordnen – sie wurden in Infokästen zusammengefasst und ergänzen die Darstellung an verschiedenen Stellen des Berichts.

Definitionen

Von Wohnungslosigkeit bedroht sind Haushalte/Personen, die über ein Normalwohnverhältnis verfügen und denen der Verlust der derzeitigen Wohnung droht. Anlässe können eine unmittelbar bevorstehende oder bereits ausgesprochene Kündigung der Vermieterin oder des Vermieters, eine Räumungsklage oder andere zwingende Gründe sein, wie beispielsweise eskalierende soziale Konflikte oder gewaltgeprägte Lebensumstände. Auch vor einer Entlassung aus institutioneller Unterbringung (Haft, Therapieeinrichtung, Jugendhilfeeinrichtung etc.) kann Wohnungslosigkeit drohen, wenn die dort untergebrachten Menschen nicht über eine eigene Wohnung verfügen.

Aktuell wohnungslos sind Menschen, die nicht über ein dauerhaftes und reguläres Mietverhältnis oder Wohneigentum verfügen und auf Unterstützung bei der Überwindung dieser Lebenslage angewiesen sind. Dazu zählten in dieser Studie auch wohnungslose Unionsbürgerinnen und Unionsbürger unabhängig von ihren Ansprüchen auf Sozialleistungen sowie wohnungslose Geflüchtete, die nach Abschluss des Asylverfahrens einen Aufenthaltstitel erhalten haben, der sie zu einem Aufenthalt in Deutschland von mindestens einem Jahr berechtigt. Die Schutzberechtigung kann auf Art. 16a GG, § 3 AsylG, § 4 AsylG oder § 60 AufenthG basieren. Geflüchtete Menschen im laufenden Asylverfahren sowie Menschen, die über ein Normalwohnverhältnis verfügen, auch wenn sie Unterstützung im Rahmen von §§ 67 ff. SGB XII erhalten, galten nicht als wohnungslos.

Als **Normalwohnverhältnisse** wurden in der vorliegenden Studie reguläre, unbefristete Wohnverhältnisse oder die Verfügung über Wohnraum verstanden. Wohnformen, bei denen Miet- und Betreuungsverträge gekoppelt sind und der Mieterschutz nach § 549 Abs. 2 Nr. 3 BGB eingeschränkt ist, sind keine Normalwohnverhältnisse.

2. Rahmenbedingungen der Wohnungsnotfallhilfen und Analysekonzepte

Die empirische Forschung zu Wohnungslosigkeit in Deutschland und zu den Strategien ihrer Vermeidung und Behebung ist vergleichsweise wenig entwickelt. Seit der bereits erwähnte „Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ seine Ergebnisse vorgelegt hat, ist mehr als eine Dekade vergangen. Mit dem nun durchgeführten Forschungsprojekt wurde versucht, einen empirisch abgesicherten und aktuellen bundesweiten Überblick über die Struktur der Wohnungsnotfallproblematik², über Ursachen und Anlässe von Wohnungslosigkeit und die dominierenden Ansätze zu ihrer Vermeidung und Behebung zu erhalten.

Die Verantwortung zur Vermeidung und Beendigung von Wohnungslosigkeit liegt als Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge grundsätzlich in den Händen der Kommunen, die zu diesem Zweck über ein wirkungsvolles Instrumentenbündel aus gesetzlichen Vorschriften, fachlich erprobten Konzepten und sozialen Leistungen verfügen. Daraus auf bundesweit vergleichbare Hilfesysteme oder gar standardisierte Leistungsprozesse zu schließen, ist aber nicht möglich. Abhängig von einem Zuständigkeitsmix, der sich von Bundesland zu Bundesland, aber auch von Kommune zu Kommune unterscheiden kann, von historisch gewachsenen Akteurskonstellationen und einer unterschiedlichen Problembetroffenheit finden sich in der Praxis vielmehr höchst heterogene Strukturen.

Welche Konzepte das Untersuchungsteam zur Analyse dieser Strukturen und zur Einordnung der Befunde grundsätzlich heranzieht, erläutert der folgende Abschnitt. Um eine Interpretation der Befunde zu erleichtern, werden hier auch die Rahmenbedingungen vorgestellt, die bei der Analyse besonders berücksichtigt werden müssen, weil sie Einfluss auf die lokale Organisation der Wohnungsnotfallhilfen und damit auch auf den Erfolg ihrer Interventionen haben können.

2.1 Vier Handlungsfelder der Wohnungsnotfallhilfen

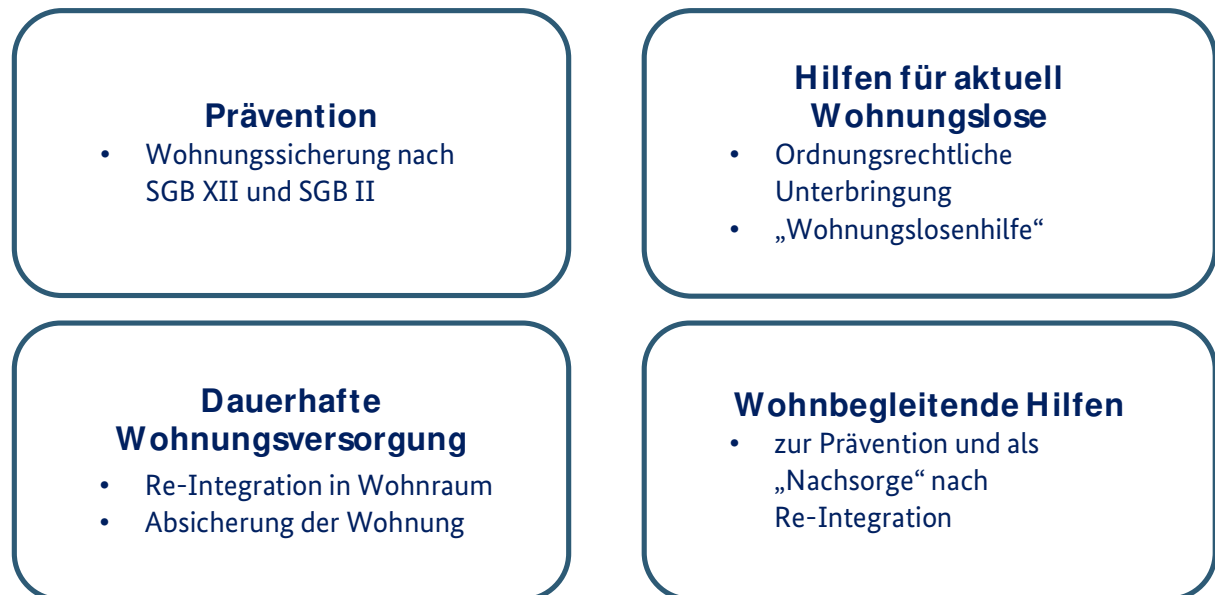
Grundsätzlich unterscheiden die Untersuchung und dieser Bericht vier Handlungsfelder in den Wohnungsnotfallhilfen: die Prävention von Wohnungsverlusten, die Hilfen für aktuell Wohnungslose, die dauerhafte Wohnungsversorgung und wohnbegleitende Hilfen.

- Zielgruppe der Prävention sind Menschen, die von einem Wohnungsverlust bedroht sind. Materielle Leistungen sowie Angebote der persönlichen Hilfe zielen auf den Wohnungserhalt und die Wohnungssicherung.
- Dem Handlungsfeld der Hilfen für aktuell Wohnungslose werden alle Aufgaben und Leistungen zugerechnet, die sich an Menschen ohne Wohnung richten. Hierzu gehören die Bereitstellung von Notunterkünften und die ordnungsrechtliche Unterbringung durch die Kommunen, aber auch alle sozialarbeiterischen und karitativen Hilfen für Wohnungslose – angefangen von Wärmestuben bis zu stationären Maßnahmen in Einrichtungen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII.
- Das Handlungsfeld der Dauerhaften Wohnungsversorgung umfasst alle Aufgaben der Reintegration wohnungsloser Menschen in mietrechtlich abgesicherten Wohnraum – insbesondere die Bereitstellung und Akquise von Wohnungen. Dienen Interventionen in den bzw. Aktivitäten am Wohnungsmarkt dem Ziel, vor allem Wohnungslose zu versorgen, werden sie diesem Handlungsfeld zugerechnet.

² Unter dem Begriff des Wohnungsnotfalls wurden in dieser Befragung ausschließlich drohende und aktuelle Wohnungslosigkeit gefasst.

- Wohnbegleitende Hilfen – z. B. sozialarbeiterische oder hauswirtschaftliche Unterstützung – flankieren die Angebote in den Handlungsfeldern der Prävention und der dauerhaften Wohnungsversorgung. Sie setzen voraus, dass noch bzw. schon wieder ein Normalwohnverhältnis besteht. Ihr Ziel ist es, Mietverhältnisse abzusichern, entweder, um sie präventiv zu sichern, oder um das Eintreten einer erneuten Wohnungsnotlage nachgehend zu verhindern.³

Übersicht 2.1 Handlungsfelder in den Wohnungsnotfallhilfen



Quelle: Eigene Darstellung

Welche spezifischen Aufgaben zu den jeweiligen Handlungsfeldern gehören, und durch wen sie wahrgenommen werden können bzw. müssen, wurde für eine „Praxishilfe“ des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, auf die an dieser Stelle verwiesen wird, ausführlich beschrieben (vgl. MAGS, 2019, S. 26 ff.). In den lokalen Hilfesystemen kommt es vor allem darauf an, dass Konzepte alle vier Handlungsfelder umfassen, dass Aufgaben und Funktionen genau und lückenlos beschrieben sind und dass die Akteurinnen und Akteure sich trägerübergreifend dazu abstimmen. Im Idealfall kann man von „Gesamthilfesystemen“ sprechen.

2.1 Aufgaben und Zuständigkeiten

Auch wenn die Sorge über steigende Fallzahlen in der jüngsten Zeit berechtigt ist – Wohnungslosigkeit ist ein lösbares Problem und wohl kaum ein Sozialstaat verfügt über so viele gut funktionierende Instrumente zu ihrer Bekämpfung wie der deutsche (zu vielen Details der nachfolgend aufgeführten Regelungen siehe jeweils die entsprechenden Unterabschnitte in 4.). Allerdings sind Zuständigkeiten weit verteilt und die Regelungen für Laien kaum verständlich, was die Wohnungsnotfallhilfen zu einem System werden ließ, das Expertise verlangt und sehr spezielles Fachwissen voraussetzt.

- Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) sieht eine Reihe von Heilungsmöglichkeiten für den Fall vor, dass Mietschulden der Grund für die Auflösung eines Mietverhältnisses sind, es gewährt Räumungsfristen und bei besonderen Härten (insb. bei Gefahr für Leib und Leben der zur Räumung verpflichteten Person) auch einen Räumungsschutz.

³ Wohnbegleitende Hilfen können unterschiedlichen Handlungsfeldern zugeordnet werden. Auf sie wird in den Abschnitten 4.1.4 und 4.1.5 (Angebotsstrukturen) und in den beiden Unterabschnitten 4.2 und 4.4 eingegangen.

- Die Versorgung mit Wohnraum ist sowohl staatliche Aufgabe als auch Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge. Den Ländern obliegt die Förderung des sozialen, d. h. mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbaus für Haushalte, die sich aufgrund niedriger Einkommen nicht am allgemeinen Markt mit angemessenem Wohnraum versorgen können (sogenannte Objektförderung). Haushalte mit niedrigen Einkommen, die einen unangemessen hohen Anteil ihres Haushaltseinkommens für Wohnkosten aufwenden müssen, können Wohngeld erhalten (sog. Subjektförderung), ebenfalls eine staatliche Leistung. Als Gesellschafter halten die Kommunen Anteile an Wohnungsunternehmen und setzen durch Erschließung und Planung von Bauland auch Rahmenbedingungen für die Wohnungsversorgung und für sozialen Wohnungsbau, sie können nach BauGB z. B. Mindestanteile für sozialen Wohnungsbau festlegen. Sie können auch Benennungs- und Besetzungsrechte im geförderten Wohnungsbau schaffen und wahrnehmen und so Einfluss auf die Vergabe geförderter Wohnungen ausüben.
- Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU) ermöglichen auch bei Mittellosigkeit das Wohnen in der eigenen Wohnung. Hierfür sind die örtlichen Träger der Sozialhilfe nach dem SGB XII und die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II zuständig: in beiden Fällen die kreisfreien Städte und Kreise. Sowohl nach dem SGB XII als auch nach dem SGB II ist bei drohender Wohnungslosigkeit die Übernahme von Mietschulden möglich bzw. sogar geboten. Geht bei einem Amtsgericht eine Räumungsklage aufgrund von Mietschulden ein, werden die beiden Grundsicherungsträger deshalb „von Amts wegen“ informiert.
- Verliert jemand seine Wohnung und kann sich nicht anders versorgen, so haben die Kommunen als Polizei- und Ordnungsbehörden die Verpflichtung zur Unterbringung. Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher kündigen den kommunalen Behörden daher Wohnungsräumungen an.
- Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, sind Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu erbringen, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind (§ 67 Satz 1 SGB XII). Liegen die Anspruchsvoraussetzungen vor, besteht auf diese Hilfen ein individueller Rechtsanspruch. Angebote reichen von niedrigschwelligen ambulanten Angeboten „auf der Straße“ über Beratungsangebote bis zu zielgruppenspezifischen stationären Angeboten für Frauen, junge Erwachsene oder psychisch beeinträchtigte Menschen. Für die Bedarfsfeststellung und die Bedarfsdeckung sind die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe⁴ zuständig und die Umsetzung liegt überwiegend in den Händen der freien Träger der Wohlfahrtspflege. Auf der Rechtsgrundlage von §§ 67 ff. SGB XII können auch Mietzahlungen für kurzfristig inhaftierte Menschen übernommen werden.
- Auch die weiteren Hilfesysteme ermöglichen Leistungen, die flankierend zur dauerhaften Wohnungssicherung eingesetzt werden können: Über die Jugendhilfe nach dem SGB VIII oder die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII sind betreute Wohnformen möglich. Über das SGB XII kann „Hilfe zur Weiterführung des Haushalts“ gewährt werden, und zu den Instrumenten des SGB II zählen außer Grundsicherungs- und reinen Arbeitsmarktdienstleistungen auch „Schuldnerberatung“, „psychosoziale Betreuung“, und die „Förderung schwer zu erreichender junger Menschen“.

2.2 Zusammenarbeit in Hilfesystemen und Netzwerken

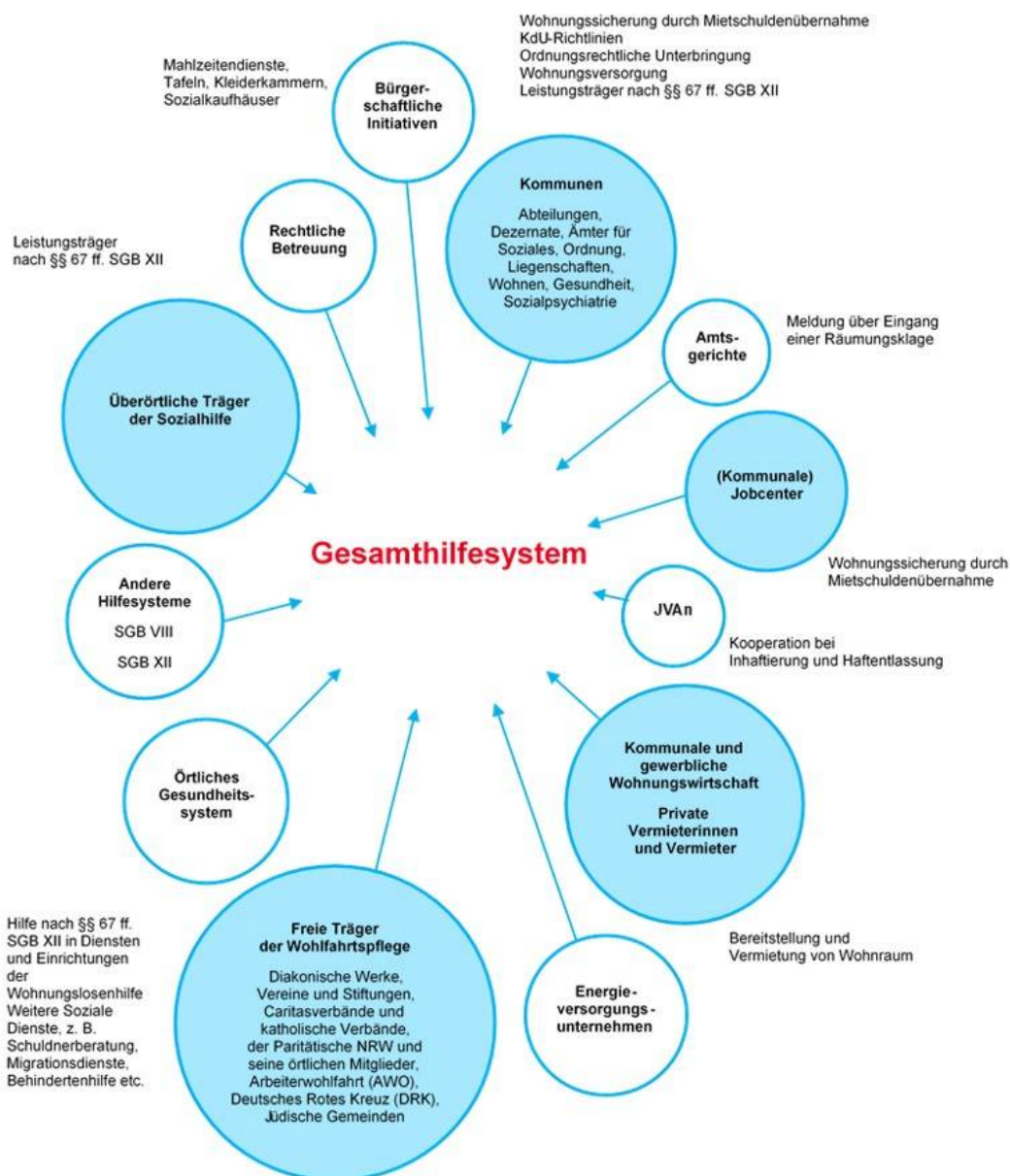
Moderne Wohnungsnotfallhilfen führen zwei historische Stränge der Armenfürsorge zusammen: das System der kommunalen Fürsorge für die „Ortsarmen“ und die Wandererfürsorge,⁵ die in den

⁴ Die Träger der Sozialhilfe werden durch Landesrecht bestimmt. Überörtliche Träger der Sozialhilfe gibt es nicht in allen Bundesländern.

⁵ Für eine Beschreibung der historischen Entwicklung siehe beispielsweise Holtmannspötter 1987; John 1988; Sachße & Tennstedt 1989; Sondermann-Becker 1995; Schenk 2004; Lutz & Simon 2007; Schmuhl & Winkler 2009

Händen von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden lag und sich lange ausschließlich um alleinstehende „Nichtsesshafte“⁶ kümmerte. Die beiden Systeme hatten über viele Jahrzehnte nur wenige Berührungspunkte und entwickelten sich deshalb weitgehend unabhängig nebeneinander her. Erst in jüngerer Zeit kommt es zu einer stärkeren Kooperation und vielerorts wurde mit dem Aufbau von trägerübergreifenden Gesamthilfesystemen begonnen⁷.

Abbildung 2.1 Akteurinnen und Akteure und ihre Aufgaben in präventiv ausgerichteten Gesamthilfesystemen



Quelle: MAGS NRW, 2019, S. 19, geringfügig verändert.

⁶ So wurden umherziehende Wohnungslose in der Verwaltungssprache der Nationalsozialisten genannt. „Nichtseßhaftigkeit“ war noch bis 2001 anspruchsbegründend: Die Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG nannte folgende Zielgruppen: „Personen ohne ausreichende Unterkunft, Landfahrer, Nichtseßhafte (Personen, die ohne gesicherte wirtschaftliche Lebensgrundlage umherziehen), aus Freiheitsentzug Entlassene, verhaltensgestörte junge Menschen, denen Hilfe zur Erziehung nicht gewährleistet werden kann.“

⁷ Die GISS begleitete den Aufbau von trägerübergreifenden Hilfesystemen in den Städten Duisburg (ab 2001) und Herford (ab 2004) sowie in weiteren Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

In solchen Systemen werden Leistungen und Angebote aus den vier oben beschriebenen Handlungsfeldern wirkungsvoller als bisher miteinander verzahnt. Tradierte „Zuständigkeiten“ verändern sich: So übernehmen freie Träger immer häufiger Aufgaben der Prävention von Wohnungsverlusten, und sie bauen im Auftrag von Kommunen gar eigene „Fachstellen“ auf. Bei den öffentlichen Trägern wächst das Verständnis dafür, dass es sich bei den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII um effektive Instrumente handelt, mit denen Unterstützungsbedarfe in komplexen und überfordernden Lebenslagen gedeckt werden können – auch wenn es sich bei den Empfängerinnen und Empfängern nicht immer um Menschen handeln muss, die bereits aus allen gesellschaftlichen Bezügen gefallen und vollständig ausgegrenzt sind.

2.3 Das Modell der Zentralen Fachstelle

1987 schlug der Deutsche Städtetag (DST) zur „Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten“ das Organisationsmodell der „Zentralen Fachstelle“ (DST, 1987, S. 18) vor. Unter anderem, um die Nachteile zersplitterter Zuständigkeiten zu beseitigen, sah dieses Modell eine möglichst weitgehende Bündelung der zu einer effektiven Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik benötigten Aufgaben und Kompetenzen an einer Stelle der kommunalen Verwaltung vor.

Das Modell war Ausdruck eines Paradigmenwechsels, der die Wohnungsnotfallhilfen nachhaltig veränderte. Seine konzeptionellen Annahmen brachen mit einer Tradition, in der charakterliche Schwächen und individuelles Fehlverhalten als Hauptgründe von Wohnungslosigkeit angesehen wurden und es in den Hilfen darum ging, Menschen ohne Wohnung „sittlich zu festigen“, um sie in die Gesellschaft reintegrieren zu können.⁸ Das Fachstellenkonzept machte den Versuch, die Arbeit der Kommunen an der „Handlungsmaxime“ (Eichner & Paul, 2003, S. 178) der Prävention auszurichten, die in einer neuen „Zielhierarchie“ (ebd.) oberste Priorität hatte. Es erkannte damit auch an, dass Wohnungslosigkeit andere Ursachen als individuelles Fehlverhalten haben konnte und in den meisten Fällen durch materielle Probleme der Betroffenen oder durch strukturelle Bedingungen in den Hilfesystemen mitverursacht wurde. Mit der Verhinderung von Wohnungsverlusten sollte die Ausgrenzung in Wohnungslosigkeit vermieden werden. Das Konzept war auch von wirtschaftlichen Überlegungen getragen, denn die Auflösung von Notunterkünften („sozialen Brennpunkten“) und die Versorgung von Betroffenen mit Normalwohnraum versprachen, die kommunalen Lasten zu reduzieren.

Zu den wesentlichen Aufgaben der Kommunen „im Rahmen der Wohnungssicherung und der Obdachlosenhilfe“, die idealerweise in dieser Form gebündelt, allerwenigstens aber koordiniert durch ein Amt wahrgenommen werden sollten, gehörten nach damaliger Einschätzung folgende Aufgaben:

- „die Konzeption zur Wohnungssicherung weiterzuentwickeln,
- alle Informationen über drohende Wohnungsverluste aufzubereiten,
- Informationen über verfügbaren Wohnraum aufzubereiten,
- soziale Arbeit zur Wohnungssicherung zu gewährleisten,
- in Wohnungsnotfällen geeigneten Wohnraum selbst zu vermitteln oder für die Vermittlung zu sorgen,
- gegenüber Vermietern zur Absicherung wirtschaftlicher Risiken, die durch die Vermietung an Problemhaushalte entstehen, Bürgschaften zu übernehmen oder ihre Übernahme in die Wege zu leiten,

⁸ Parallel zur Einführung der Zentralen Fachstellen etablierten sich im Feld der kirchlich geprägten Wohnungslosenhilfe aus den gleichen Gründen Beratungsstellen, und es entstanden – in Abgrenzung zu Großeinrichtungen und Wohnheimen, die aus Herbergen und Arbeiterkolonien hervorgegangen waren – erstmals qualifizierte „ambulante“ Unterstützungsangebote.

- Einweisung in Obdachlosenunterkünfte und Wohnungsbeschlagnahmen (bis zur Einstellung von Neueinweisungen) vorzunehmen und zu veranlassen,
- flankierende Hilfen, insbesondere der Schuldner- und Hauswirtschaftsberatung durchzuführen, zu vermitteln und zu koordinieren,
- die Entlassung aus der Obdachlosenhilfe vorzubereiten und die nachgehende Betreuung sicherzustellen,
- die Auflösung von Obdachloseneinrichtungen vorzubereiten.“ (DST, 1987, 19 f.)

Obwohl das Fachstellenmodell konzeptionell überzeugte, hat es sich in der Praxis nur langsam und bis heute nicht flächendeckend durchgesetzt. Es wurde vor allem in Großstädten aufgegriffen, in den kleineren Städten jedoch nur in „einer partiellen Annäherung an das Basismodell“ (Eichner & Paul, 2003, S. 184) übernommen. Neben Zentralen Fachstellen, in denen Funktionen, Ressourcen und Entscheidungskompetenzen weitgehend zusammengeführt wurden, entstanden „Fachdienste“, in denen das nur zum Teil der Fall war, oder „Koordinierungsstellen“, die das unabgestimmte Handeln der Fachämter harmonisieren sollten (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [KGSt] & Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen [Hrsg.], 1999).

Als größtes Problem für die Umsetzung des Fachstellenmodells erwiesen sich bis heute die Strukturen in den Kreisen, wo Aufgaben nicht einfach nach dem beschriebenen Konzept gebündelt werden können. Als örtliche Träger der Sozialhilfe sind die Kreise für Leistungen nach dem Dritten Kapitel (Hilfe zum Lebensunterhalt) und nach dem Achten Kapitel (Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) SGB XII grundsätzlich die zuständigen Leistungsträger. Landesrecht regelt jeweils, welche weiteren Träger auf Gemeinde(verbands)ebene zur Übernahme von Aufgaben herangezogen werden können. Dagegen liegt die Aufgabe der ordnungsrechtlichen Unterbringung immer in der Zuständigkeit der Gemeinden. Eine umfassende Bündelung der Aufgaben ist also nur möglich, wenn Gemeinden zur Aufgabenerledigung bei der Sozialhilfe herangezogen werden, was auf Gemeindeebene jedoch Strukturen und Ressourcen voraussetzt, die nicht überall vorhanden sind. Als 2014 die Wohnungsnotfallprävention in Nordrhein-Westfalen untersucht wurde, hatten zwar 19 von 23 Städten eine Variante des Fachstellenmodells umgesetzt, doch es gab nur „in etwa der Hälfte der nordrhein-westfälischen Kreise in den Mitgliedsgemeinden speziell zuständige kommunale Wohnungssicherungsstellen oder Fachstellen für Wohnungsnotfälle“ (Busch-Geertsema et al., 2014, S. 35). Für die Wohnungsnotfallhilfen bedeutet das, dass wesentliche Kompetenzen für die Prävention von Wohnungsverlusten oft bei den Kreisverwaltungen liegen. Misslingt die Prävention auf dieser Ebene, werden die Gemeinden für die Unterbringung zuständig.

2.4 Zuständigkeit für eine Mietschuldenübernahme nach SGB II und SGB XII

Die Möglichkeit, Mietschulden zu tilgen, um einen Wohnungsverlust zu verhindern, gehört zu den besonderen Instrumenten der Prävention.

Bis 2005 war im früheren § 15a BSHG geregelt, dass Mietschulden als „Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen“ auch ohne Anspruch auf laufende Sozialhilfeleistungen „zur Sicherung der Unterkunft“ übernommen werden konnten. Die Hilfe sollte gewährt werden, „wenn sie gerechtfertigt und notwendig ist und ohne sie Wohnungslosigkeit einzutreten droht“. Zuständige Leistungsträger waren die örtlichen Träger der Sozialhilfe, Leistungen konnten als Darlehen oder als Beihilfe gewährt werden.

Mit Inkrafttreten des SGB II und des SGB XII wurden für die gleiche Aufgabe Zuständigkeiten in zwei Rechtskreisen geschaffen. Sowohl § 36 SGB XII (bis 2010: § 35 SGB XII) als auch § 22 Abs. 8 SGB II übernahmen die wesentlichen Formulierungen des § 15a BSHG. Die Übernahme von Mietschulden ist

auch nach neuem Sozialhilferecht möglich, ohne dass laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen werden muss. Im SGB II hingegen können Leistungen für Mietschulden nur erbracht werden, sofern Arbeitslosengeld II bezogen wird, wobei einige Besonderheiten zu berücksichtigen sind: Wie grundsätzlich im SGB II gilt ein Antragserfordernis, zur Behebung der Notlage ist vorrangig vorhandenes Vermögen einzusetzen und die Leistung soll anders als im SGB XII im Regelfall – und von sogenannten „atypischen Fällen“ abgesehen – als Darlehen erbracht werden (Berlit in LPK-SGB II, RZ 206). Die nahezu gleichlautenden Regelungen in den beiden Sozialgesetzbüchern geben vor, dass Schulden übernommen werden sollen, „wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit eintreten droht.“ Eine vergleichbare Notlage würde mit einer weitgehenden Sperrung der Strom-, Gas- oder Wasserversorgung eintreten. Daher kommt nach den beiden Vorschriften auch eine Übernahme von Energiekostenrückstände in Betracht (DV, 2015, 19).

Mit der veränderten Zuständigkeitsregelung traten die Jobcenter als neue Akteure auf den Plan, und die Neuregelung veränderte die Arbeit der Kommunen und ihrer für die Prävention zuständigen Stellen: Für den Personenkreis der Menschen, die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bezogen, konnten sie ab 2005 die Entscheidungen über eine Sicherung der Unterkunft auf dem Weg einer Mietschuldenübernahme nicht mehr treffen. Dies lief der Idee zuwider, die Verantwortung für Hilfen in Wohnungsnotfällen fachlich sinnvoll zu bündeln, und schuf insbesondere zwischen den Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft von Kommune und Arbeitsagentur und dem rein kommunalen Hilfesystem Schnittstellenprobleme, die es vorher nicht gegeben hatte. Nehmen Jobcenter die ihnen 2005 zugefallenen Aufgaben der Wohnungssicherung selbst wahr, stellt sich zwischen ihnen und den Kommunen ein ähnliches Problem wie zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Gelingt für die Leistungsberechtigten nach SGB II keine Wohnungssicherung, entsteht auf der kommunalen Seite eine Unterbringungsverpflichtung – das Problem und etwaige Folgekosten werden auf einen anderen Träger verlagert.

Um dem zu begegnen, gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, der Kommune als dem örtlichen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Aufgabe nach § 22 Abs. 8 SGB II (Mietschuldenübernahme) über einen Beschluss der Trägerversammlung nach § 44b SGB II i. V. m. § 44c Abs. 2 Nr. 4 SGB II zu übertragen. In diesen Fällen trifft eine kommunale Stelle die Leistungsentscheidung über die Mietschuldenübernahme, was insofern unschädlich ist, als die aufgewendeten Mittel zu den Kosten der Unterkunft gehören, die ohnehin ins Budget des kommunalen Trägers fallen.⁹ Ist eine Aufgabenübertragung nicht möglich bzw. nicht gewünscht, empfiehlt der Deutsche Verein, „Aufbau- und Ablauforganisation“ in den Jobcentern zumindest so zu gestalten, „dass der Komplexität des Hilfebedarfs zügig und umfassend entsprochen werden kann“. Hierzu gehören wegen der erforderlichen Kompetenzen zum Mietrecht „gesonderte Zuständigkeiten im Jobcenter, um die erforderliche Fachkompetenz mit Blick auf den individuellen Hilfebedarf zu bündeln.“ (DV, 2015, S. 12 f.)

Eine Übernahme der Schulden nach § 22 Abs. 8 SGB II soll als Darlehen erfolgen. Eine Übernahme der Schulden nach § 36 SGB XII kann als Beihilfe oder als Darlehen gewährt werden (vgl. Busch-Geertsema et al., 2014, S. 80).

2.5 KdU-Richtlinien, Mietspiegel und schlüssiges Konzept

Zu welchen Preisen Transferleistungsempfängerinnen und -empfänger Wohnraum anmieten können, legt der örtliche Träger der Sozialhilfe bzw. der kommunale Träger der Grundsicherung für

⁹ In der Praxis erhält das Jobcenter eine Information über diese Entscheidung, die Ausgaben werden dort verbucht und eine Aufrechnung veranlasst. Die Rückzahlung geht an die Kommune. (Die oben bereits erwähnte Praxishilfe des MAGS NRW [2019] enthält u. a. Vertragsmuster für eine entsprechende Beauftragung.)

Arbeitssuchende fest. Er entscheidet im Rahmen von Richtlinien für die Kosten der Unterkunft darüber, bis zu welcher Höhe Kosten der Unterkunft als „angemessen“ gelten, denn die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung werden im Rahmen des SGB II auf Dauer nur übernommen, „soweit diese angemessen sind“ (§ 22 Abs. 1 SGB II). Im SGB XII finden sich in § 35 Abs. 2 und § 42a Abs. 2 ähnliche Formulierungen.

Was als „angemessen“ gilt, legen die kommunalen Träger in der Regel im Rahmen sogenannter schlüssiger Konzepte fest, für deren Erstellung das Bundessozialgericht eine Reihe von Vorgaben erstellt hat, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Auf jeden Fall sind zur Erstellung des schlüssigen Konzeptes hinreichend differenzierte Daten über die tatsächlichen Verhältnisse am jeweils relevanten Wohnungsmarkt heranzuziehen. Es soll sichergestellt werden, dass die Leistungsberechtigten jederzeit eine unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls kostenangemessene, bedarfsgerechte menschenwürdige Unterkunft anmieten können. Im Hinblick auf den Wohnstandard gilt, dass er in Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen grundlegenden Bedürfnissen genügen muss, aber keinem gehobenen Wohnstandard entspricht. Die Größe und Zusammensetzung der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft ist bei der Bestimmung der Angemessenheit der Unterkunftskosten zu berücksichtigen. Für die Datenermittlung können auch Daten von qualifizierten Mietspiegeln herangezogen werden.

Mit den Richtlinien der Kommunen für die Kosten der Unterkunft wird auch das Segment des lokalen Wohnungsmarktes eingegrenzt, das für die Versorgung von Transferleistungsberechtigten überhaupt verfügbar ist.

In lokalen Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft können auch Möglichkeiten zur Überschreitung der jeweils gültigen Richtwerte für „Härtefälle“ vorgegeben werden. Inwieweit dies auch im Hinblick auf Wohnungsnotfälle geschieht, wird weiter unten noch näher erörtert.

3. Fragestellungen und Aufbau der Untersuchung

Im Mittelpunkt der Untersuchung, die u. a. besonders erfolgversprechende Interventionsansätze identifizieren soll, stehen die sozialpolitischen Strategien, mit denen Kommunen versuchen, das Eintreten von Wohnungslosigkeit zu verhindern und wohnungslose Menschen bei der Überwindung ihrer Lebenslage zu unterstützen. Vertiefend geht es um das konkrete Handeln der kommunalen Verwaltungen bei der Umsetzung dieser Strategien, wobei auch untersucht wird, wie systematisch und abgestimmt sie dabei mit den anderen Akteurinnen und Akteuren – insbesondere den Jobcentern und den freien Trägern der Wohlfahrtspflege – auf lokaler Ebene zusammenarbeiten. Potenziale für Verbesserungen sollen auch dadurch ausgelotet werden, dass Erfahrungen und die Perspektiven von Nutzerinnen und Nutzern der Hilfen einbezogen werden.

Zu diesem Zweck wurde ein Methodenmix gewählt, der eine quantitative und zwei qualitative Teiluntersuchungen kombiniert (siehe 3.1 bis 3.3):

- Teiluntersuchung 1: Eine Online-Erhebung in ausgewählten kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden und den Berliner Bezirken (180), in Kreisen (39) sowie bei freien Trägern (235) und Jobcentern (97) aller 16 Bundesländer erhob die kommunalen Strukturen der Aufgabenwahrnehmung, die Organisation von Zuständigkeiten für die Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit, die Angebotsstrukturen in den lokalen Hilfesystemen, quantitative Daten zum Umfang von Wohnungslosigkeit und Wohnungsnotfällen sowie Verfahren und Praxen der unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure im Umgang mit Prävention und Wohnungslosigkeit (siehe 3.1).
- Teiluntersuchung 2: In 12 Fallstudien wurden lokale Hilfesysteme vertieft untersucht. Interviews mit Expertinnen und Experten in vier Kreisen und acht kreisfreien Städten galten der praktischen Umsetzung von Konzepten, den örtlichen Angeboten, den Lebenslagen der Betroffenen und den Rahmenbedingungen der Wohnungsnotfallhilfen (siehe 3.2).
- Teiluntersuchung 3: Die Perspektive (ehemals) wohnungsloser Menschen war durch eine Befragung von 30 Haushalten in zweifacher Hinsicht einbezogen: In Interviews gaben sie Auskunft zu den Besonderheiten ihrer Lebenslage und individuellen Bewältigungsstrategien, und sie nahmen als (potenzielle) Nutzerinnen und Nutzer zu den Angeboten der kommunalen und freiverbandlichen Wohlfahrtspflege, die ihnen gemacht wurden, Stellung. Ziel war es unter anderem, Schlüsselsituationen für gelingende institutionelle Interventionen zu identifizieren (siehe 3.3)

Auch wenn aufgrund der Fallgrößen der einzelnen Teiluntersuchungen keine Repräsentativität für alle Fälle im gesamten Bundesgebiet beansprucht werden kann, so lassen sich aus den Ergebnissen doch hinreichend abgesicherte Hypothesen zu Mustern und Typologien bilden, die die Entstehung und dem Verlauf von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung prägen. Dies gilt insbesondere für die überwiegende Zahl von Bundesländern, in denen in den letzten Dekaden keinerlei empirische Untersuchungen zu diesem Themenfeld durchgeführt wurden.

In allen Teiluntersuchungen wurden mögliche Ost-West-Unterschiede als eine übergreifende Untersuchungsdimension behandelt. Weitere Dimensionen waren mögliche Unterschiede zwischen (Groß-)Städten und ländlichen Regionen, die Schnittstelle zum SGB II und zum Arbeitsmarkt, die Auswirkungen von Wohnungsmarktproblemen, Geschlechterunterschiede und die Gewaltbetroffenheit bei Wohnungslosen.

In Absprache mit dem Zuwendungsgeber wurde das ursprüngliche Forschungsdesign nach Abschluss der Online-Erhebung zudem um zwei Einzelmodule erweitert: ein Vertiefungsmodul „Straßenzählung“ und die methodische Vorbereitung einer Schätzung zur Zahl der Wohnungslosen in Deutschland auf Grundlage der Daten aus Teiluntersuchung 1.

3.1 Teiluntersuchung 1: Bundesweite Online-Erhebung

Teiluntersuchung 1, der quantitative Teil der Studie, wurde als bundesweit angelegte, teilstandardisierte, schriftliche Online-Erhebung konzipiert. Insgesamt waren 551 Stellen in die Untersuchung einbezogen, darunter 47 kreisfreie Städte und die insgesamt 13 Berliner Verwaltungen, 39 Kreise, 120 kreisangehörige Gemeinden¹⁰, 97 Jobcenter und 235 freie Träger der Wohnungsnotfallhilfe.

Zentrales Ziel der Untersuchung war es, einen Überblick über Struktur, Gründe, Umfang sowie Strategien und Maßnahmen der Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit in Deutschland insgesamt sowie in den Kommunen einzelner Bundesländer zu ermöglichen. Von besonderem Interesse war zudem die Frage, zu welchen Ergebnissen die Hilfen führen bzw. welche präventiven und kurativen Strategien und Organisationsformen als besonders geeignet zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit einzustufen sind. Auch die Adäquanz der Sozialgesetze und ihre praktische Umsetzung bei den örtlich zuständigen Stellen galt es dabei zu berücksichtigen.

3.1.1 Fragestellungen für die Teiluntersuchung

Thematisch gliederte sich Teiluntersuchung 1 in die fünf nachfolgend aufgeführten Bereiche. Die zentralen Leitfragen wurden bei der Befragung in für die jeweilige Adressatengruppe zugeschnittene Fragekomplexe überführt.

Zuständigkeiten und Rahmenbedingungen für die Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit

- Welche Aufgaben der Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit und der Unterbringung von Wohnungslosen werden wahrgenommen und wie sind die Zuständigkeiten vor Ort verteilt?
- Welche Akteurinnen und Akteure sind auf welcher Rechtsbasis und Finanzierungsgrundlage in die Wahrnehmung der Aufgaben eingebunden?

Prävention von Wohnungslosigkeit

- Welche Stellen erhalten aus welchen Quellen zu welchem Zeitpunkt Informationen über drohende Wohnungslosigkeit?
- Welche Strategien und Maßnahmen werden zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit verfolgt? Welche Verfahrensregelungen gibt es?
- Wie viele von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte wurden im Jahr 2017 bekannt? Wie setzt sich dieser Personenkreis zusammen? Welches war der wesentliche Anlass von drohender Wohnungslosigkeit? Welche Hilfebedarfe hatte dieser Personenkreis?
- Welche Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit wurden im Jahr 2017 ergriffen? Waren die Maßnahmen erfolgreich?

Aktuell wohnungslose Personen/ Haushalte

- Wie viele wohnungslose Haushalte und Personen wurden am Stichtag 31.05.2018 registriert? Wie setzt sich dieser Personenkreis zusammen? Wo, wie und zu welchen Standards war der Personenkreis ggf. institutionell untergebracht?
- Welche Hilfen für wohnungslose Menschen werden vorgehalten?

¹⁰ Dass am Ende mehr kreisangehörige Gemeinden in die Untersuchung einbezogen wurden als geplant, erklärt sich dadurch, dass noch nach Beginn der Erhebungsphase Kreise ihre Teilnahme absagten und daher neue Kreise mit jeweils drei zugehörigen Gemeinden angeschrieben wurden.

- Welche Verfahren werden im Umgang mit Wohnungslosen und zur Unterstützung von Wohnungslosen praktiziert?

Reintegration aktuell Wohnungsloser

- Welche Barrieren erschweren die Versorgung von Wohnungslosen mit Normalwohnraum?
- Welche Instrumente/Ressourcen stehen zur Normalwohnraumversorgung wohnungsloser Menschen zur Verfügung?
- Wie viele Haushalte und Personen konnten im Jahr 2017 in Wohnungen oder weiterführende Hilfen vermittelt werden?

Allgemeine Fragen zum Hilfesystem

- Welche örtlichen Kooperationen und Planungsinstanzen zur Verbesserung der Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen bestehen und wie werden diese bewertet?
- Wie werden die Strukturen des örtlichen Hilfesystems für Menschen in Wohnungsnotlagen bewertet?
- Welche Lücken weist das Hilfesystem zur Versorgung von Wohnungsnotfällen auf?

3.1.2 Auswahl der Untersuchungsorte

Aus jedem Flächenbundesland wurden drei Kreise und – soweit vorhanden – vier kreisfreie Städte für die Erhebung ausgewählt, um eine möglichst große Spannbreite der unterschiedlichen örtlichen Praxen im Umgang mit Prävention und der Behebung von Wohnungslosigkeit zu erfassen. Da insbesondere die Strukturen in vergleichsweise bevölkerungsarmen Bundesländern im Osten der Bundesrepublik bisher kaum untersucht wurden, während die Hilfestrukturen in einigen bevölkerungsreichen, westlichen Bundesländern wie Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (Busch-Geertsema & Ruhstrat, 2014, Evers & Ruhstrat, 2015) bereits relativ gut dokumentiert sind, wurde darauf verzichtet, aus größeren Flächenbundesländern mehr Orte auszuwählen als aus kleineren. In den drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wurde eine Vollerhebung angestrebt. Im Land Berlin wurden die zwölf Berliner Bezirksverwaltungen einbezogen. Ergänzende Daten lieferte die Berliner Senatsverwaltung. In den ausgewählten Kreisen, kreisfreien Städten und Berliner Bezirken wurden darüber hinaus die zuständigen Jobcenter sowie alle freien Träger der Wohlfahrtspflege mit Hilfeangeboten nach §§ 67 ff. SGB XII für wohnungslose Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten oder sonstigen Hilfen für Wohnungsnotfälle befragt. Pro Kreis erhielten zudem drei kreisangehörige Gemeinden jeweils einen eigenen Fragebogen.

In neun der 16 deutschen Bundesländer gibt es nur vier oder weniger kreisfreie Städte, die jeweils alle in die Erhebung einbezogen wurden.¹¹ In den anderen Bundesländern kam ein mehrstufiges Ermittlungsverfahren für die Auswahl der vier kreisfreien Städte zur Anwendung. Mit Ausnahme von Niedersachsen und Hessen wurde dabei zunächst immer die jeweilige Landeshauptstadt berücksichtigt. Im nächsten Schritt wurde einerseits das Verhältnis zwischen Mittelstädten (20.000 – 100.000 EW) und Großstädten (über 100.000 EW) sowie andererseits das Verhältnis zwischen schrumpfenden und wachsenden Städten sowie Städten ohne eindeutige Entwicklungsrichtung im jeweiligen Bundesland berücksichtigt (BBSR, 2015, 2017). Neben einer möglichst breiten regionalen Verteilung der Städte innerhalb des jeweiligen Bundeslandes wurde angestrebt, dass auch das bundesweite Verhältnis zwischen den insgesamt 107 kreisfreien Mittelstädten und kreisfreien Großstädten sowie zwischen wachsenden bzw. schrumpfenden

¹¹ Dies betrifft neben den drei genannten Stadtstaaten die Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein (mit jeweils vier kreisfreien Städten), Sachsen und Sachsen-Anhalt (je drei kreisfreie Städte), Mecklenburg-Vorpommern (zwei kreisfreie Städte) und das Saarland (keine kreisfreie Stadt).

kreisfreien Städten und kreisfreien Städten ohne eindeutige Entwicklungsrichtung durch die für diese Studie 48 ausgewählten kreisfreien Städte möglichst gut repräsentiert wird.

In Deutschland gibt es insgesamt 294 Kreise, die anhand der Anzahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner (EW) in drei etwa gleich große Klassen aufgeteilt wurden. Entsprechend dem jeweiligen Verhältnis von kleinen, mittleren und großen Kreisen innerhalb eines jeden Flächenbundeslandes wurden pro Bundesland drei entsprechende Kreise ausgewählt.¹² Wenn möglich, wurde zudem auf eine räumliche Streuung der drei Kreise in jedem Bundesland geachtet. Insgesamt wurden 13 große, 13 mittlere und 13 kleine Kreise in das Untersuchungssample aufgenommen.

In jedem der ausgewählten Kreise wurden dann drei kreisangehörige Gebietskörperschaften, nämlich jeweils eine Gemeinde mit mehr als 20.000 EW, eine Gemeinde mit 10.000 bis 20.000 EW und eine Gemeinde mit weniger als 10.000 EW einbezogen. Der Anteil der schrumpfenden Gemeinden (55 %), der wachsenden Gemeinden (31 %) und der Gemeinden ohne eindeutige Entwicklungsrichtung (13 %) unter den insgesamt 117 ausgewählten kreisangehörigen Gebietskörperschaften entspricht weitgehend der relativen Häufigkeit aller wachsenden und schrumpfenden kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie Gemeinden ohne klare eindeutige Entwicklungsrichtung in den 39 ausgewählten Kreisen.

3.1.3 Durchführung der Erhebung und Rücklauf

Vorarbeiten zur Durchführung der Online-Erhebung umfassten vor allem Recherchen zu den zuständigen Stellen in den Städten, Gemeinden und Kreisen sowie den frei-gemeinnützigen Trägern und einzubeziehenden Jobcentern. Sie sollten die Teilnahmebereitschaft der angefragten Stellen klären und konkrete Ansprechpersonen für die schriftliche Befragung ermitteln.

Die Online-Befragung enthielt 99 detailreiche und je nach Adressatengruppe unterschiedlich ausdifferenzierte Fragen. Die Programmierung übernahm das Umfragezentrum Bonn (uzbonn). Den ermittelten Ansprechpersonen wurde per Mail ein Code übermittelt, mit dem die Befragung geöffnet werden konnte. Eine Bearbeitung durch mehrere Personen war möglich. Zur Unterstützung wurden Empfehlungsschreiben der kommunalen Spitzenverbände bzw. der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege sowie der Bundesagentur für Arbeit versandt.

Doch obwohl mit fast allen in die Online-Erhebung einbezogenen Stellen individuelle Vorgespräche geführt worden waren und personalisierte Anschreiben beim Versand der Zugangscodes verwendet wurden, blieb der Rücklauf zunächst hinter den Erwartungen zurück. Deshalb wurde in Abstimmung mit dem BMAS der Zeitraum für die Befragung bis zum 31. Juli 2018 verlängert. Dies gab vor allem den teilnahmebereiten Stellen, die um eine Verlängerung der Frist gebeten hatten, die Gelegenheit, die Bearbeitung des Fragebogens abzuschließen. Über den gesamten Zeitraum der Befragung bot die GISS eine Hotline an. Eine Reihe von Kontaktpersonen nahm das Angebot an, den Fragebogen gemeinsam „durchzugehen“, um alle auftretenden Fragen sofort beantworten zu können. In einigen Fällen wurde die Online-Befragung auf Wunsch der einbezogenen Stellen vollständig durch ein (30 bis 60 Minuten dauerndes) telefonisches Interview ersetzt.

Der erfreulich hohe Gesamtrücklauf von insgesamt 75,1 Prozent aller Online-Fragebögen schuf eine ausreichende Datengrundlage für die Beantwortung der meisten Forschungsfragen. Insgesamt beteiligten sich schließlich 414 aller 551 angeschriebenen Stellen. Die Beteiligung nach Trägerform bzw. Art der Gebietskörperschaft variiert zwischen 48 Prozent (kreisangehörige Städte und

¹² Da es in Thüringen beispielsweise fast ausschließlich kleinere Kreise gibt, wurden in diesem Bundesland nur kleinere Kreise ausgewählt. In Nordrhein-Westfalen wurde dagegen durch die Berücksichtigung von zwei großen Kreisen dem insgesamt hohen Anteil an Kreisen mit mehr als 200.000 EW in diesem Bundesland entsprochen.

Gemeinden) und 89 Prozent (kreisfreie Städte). 81 Prozent der freien Träger und der Jobcenter beteiligten sich, 10 von 12 der Berliner Bezirke (83 %)¹³ und 85 Prozent der Kreise (Tabelle 3.1).

In Westdeutschland lag die Beteiligung mit knapp 80 Prozent deutlich über der Beteiligung in Ostdeutschland (66 %).¹⁴ In Berlin wurde eine trägerübergreifende Beteiligung von 77 Prozent erreicht (Tabelle 3.1). Aber auch zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede. Aus den Bundesländern Bremen und Hamburg gab es beispielsweise einen vollständigen Rücklauf. In anderen Bundesländern beteiligten sich dagegen zum Teil nur sehr wenige kreisangehörige Gemeinden (Bayern, Sachsen-Anhalt) oder kreisfreie Städte (Rheinland-Pfalz). Telefonische Absagen insbesondere der kleinen Gemeinden wurden teilweise mit der fehlenden Betroffenheit begründet: „Wir haben keine Wohnungslosen.“

Tabelle 3.1 Rücklauf der Online-Erhebung in Westdeutschland, Ostdeutschland und Berlin nach Adressatengruppen

	Kreisfreie Städte	Bezirke Berlin	Senat Berlin	Kreisange- hörige Städte und Ge- meinden	Kreise	Jobcenter	Freie Träger	Gesamt
Bundesrepublik								
Einbezogen	47	12	1	120	39	97	235	551
Rücklauf (N)	42	10	1	58	33	79	191	414
Rücklauf (in %)	89,9	83,3	100	47,9	84,6	83,3	83,3	75,1
Westdeutschland								
Einbezogen	31	-	-	72	24	54	125	307
Rücklauf (N)	28	-	-	40	22	42	112	245
Rücklauf (in %)	90,3	-	-	55,6	91,7	77,8	89,6	79,8
Ostdeutschland								
Einbezogen	16	-	-	48	15	31	57	167
Rücklauf (N)	14	-	-	18	11	25	42	110
Rücklauf (in %)	87,5	-	-	37,5	73,4	80,6	73,7	65,9
Berlin								
Einbezogen	-	12	1	-	-	12	53	77
Rücklauf (N)	-	10	1	-	-	12	37	59
Rücklauf (in %)	-	83,3	100	-	-	100	69,8	76,6

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, eigene Berechnungen.

¹³ Auch die Berliner Senatsverwaltung hat sich an der Online-Erhebung beteiligt (vgl. Tabelle 3.1)

¹⁴ Nur bei den Jobcentern lag die Beteiligung in den neuen Bundesländern mit 80,6 Prozent leicht über der Quote der Jobcenter in den alten Bundesländern (77,8 %).

In 26 kreisfreien Städten und drei Kreisen haben sich jeweils sowohl die Stadt- bzw. Kreisverwaltung als auch die ermittelten freien Träger der Wohnungsnotfallhilfe und die Jobcenter sowie im Falle der Kreise auch alle drei ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden beteiligt. In diesen insgesamt 29 Fällen wurde folglich ein vollständiger Rücklauf erzielt. In neun weiteren kreisfreien Städten und 17 weiteren Kreisen liegt ein nahezu vollständiger Rücklauf vor. Oftmals hat sich lediglich einer von mehreren freien Trägern nicht an der Online-Erhebung beteiligt und bei einigen Kreisen fehlen lediglich die Angaben von einer der drei ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden. In Berlin haben sich in zehn der zwölf Bezirke sowohl die Bezirksverwaltung als auch das jeweilige Jobcenter beteiligt. 37 der 53 (69,8 %) ermittelten freien Träger der Wohnungsnotfallhilfe in Berlin haben zudem an der Online-Befragung teilgenommen, jedoch lassen sich diese in der Regel nicht bestimmten Bezirken zuordnen. Tabelle 3.2 gibt einen Überblick über den Rücklauf der Fragebögen aus den kreisangehörigen und kreisfreien Städten und Gemeinden, geordnet nach Einwohnergrößenklassen. Deutlich wird, dass die Beteiligung tendenziell mit der Größe der Städte und Gemeinden zunimmt, auch dies ein Hinweis auf unterschiedliche Problembetroffenheit. Alle 31 ausgewählten Großstädte (über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner) beteiligten sich an der Online-Erhebung. Von den 87 Gemeinden und Kleinstädten mit weniger als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern waren es nur 35 (40,2 %).

Tabelle 3.2 Rücklauf der Online-Erhebung bei kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden nach Größenklassen

Einwohnerinnen und Einwohner	Kreisfreie und kreisangehörige Städte und Gemeinden		
	In die Erhebung einbezogen	Davon mit Beteiligung	
		N	In %
0 bis unter 20.000	87	35	40,2
20.000 bis unter 100.000	50	35	70,0
100.000 bis unter 500.000	22	22	100,0
500.000 und mehr	9	9	100,0
Gesamt	167	101	60,5

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, eigene Berechnungen; es werden die Größenklassen aus der laufenden Raumbefragung des BBSR verwendet; BBSR 2017.

In den 43 kreisfreien Städten (einschl. Berlins), die sich an der Studie beteiligten, bestand die Bevölkerung am 31.12.2017 aus 16.187.377 Menschen, das waren rd. 60 Prozent aller Einwohnerinnen und Einwohner der 107 kreisfreien Städte in Deutschland. Von den insgesamt 294 Kreisen in Deutschland mit einer Bevölkerung von 56.068.465 Einwohnerinnen und Einwohnern beteiligten sich 33, in denen 5.799.461 Menschen lebten (9,9 % aller EW in Kreisen). Die 58 kreisangehörigen Städte und Gemeinden und die 43 kreisfreien Städte haben zusammen 17.493.597 Einwohnerinnen und Einwohner, was einem Bevölkerungsanteil von 21 Prozent bezogen auf die Gesamtrepublik entspricht.

3.1.4 Auswertungen

Bei der Auswertung und Aufbereitung der erhobenen Daten waren mehrere räumliche, politische und fachliche Ebenen zu unterscheiden. Bei einigen Untersuchungsfragen wurden die Antworten aller Akteurinnen und Akteure einbezogen, andere richteten sich nur an einzelne. Wo es um Zuständigkeitsfragen im Zusammenhang mit Grundsicherungsleistungen oder Hilfen nach §§ 67 ff.

SGB XII geht, berücksichtigen Analysen die Verhältnisse auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise, geht es um das Ordnungs- und Polizeirecht, sind kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden zu betrachten. Eine Reihe von Analysen gehen auf die „Fallebene“ und beziehen alle Akteurinnen und Akteure in einem bestimmten Gebiet ein.

3.2 Teiluntersuchung 2: Fallstudien

In 12 lokalen Fallstudien wurden die Fragestellungen der Teiluntersuchung 1 zu den Hilfen für von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Menschen qualitativ vertieft. Waren in der Online-Erhebung vor allem Verwaltungs-, Organisations- und Angebotsstrukturen, Verfahren und Fallzahlen abgefragt worden, wobei jede und jeder Befragte „für sich“ antwortete, so war es Ziel der Gruppendiskussionen in ausgewählten Kommunen, eine moderierte Reflexion unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure zur Praxis ihres (Verwaltungs-)Handelns anzustoßen. Die Diskussionen boten die Möglichkeit, sowohl die Einschätzungen der lokalen Expertinnen und Experten zu den Hilfebedarfen wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen als auch ihre Bewertungen zu den vorhandenen Unterstützungsangeboten zu erfassen und Vor- und Nachteile bestimmter Praxen und organisatorischer Lösungen träger- und akteursübergreifend zu erörtern. Außerdem wurden der Einfluss von rechtlichen Vorgaben, Finanzierungsstrukturen und den Bedingungen am Arbeits- und Wohnungsmarkt auf die Strukturen der Hilfesysteme und die Reichweite von Unterstützungsmaßnahmen erhoben.

Eine offene Frage war, ob es gelingen würde, strategische Ansätze in den Hilfesystemen für Menschen in Wohnungsnotlagen zu typisieren.

3.2.1 Fragestellungen für die Teiluntersuchung

Im Einzelnen bearbeitete Teiluntersuchung 2 folgende Fragestellungen:

Lebenslagen betroffener Menschen, Problemwahrnehmung/ Bedarfseinschätzung

- Mit welchen Gruppen von Wohnungsnotfällen bzw. Menschen mit einem Hilfebedarf nach §§ 67 ff. SGB XII sind die Hilfesysteme in welchem Umfang konfrontiert?
- Welche Erkenntnisse haben die Expertinnen und Experten zur Betroffenheit von Frauen, Familien, Geflüchteten, Menschen mit Beeinträchtigungen, jungen Erwachsenen in Bezug auf (drohende) Wohnungslosigkeit?
- Welche Besonderheiten der Lebenslage erschweren institutionelle Interventionen, welche begründen besonderen Handlungsbedarf? Sind z. B. Fälle bekannt, bei denen Wohnungslose Opfer von Gewalttaten waren? Kommt es bei Eintritt von Wohnungslosigkeit bei Familien mit Kindern zu Inobhutnahmen?
- Welche Gründe für das Entstehen von Wohnungslosigkeit gibt es aus Sicht der Fachleute?

Lokale und regionale Rahmenbedingungen

- Wie hat sich die Wohnungsnotfallproblematik in den letzten Jahren in den verschiedenen Handlungsfeldern entwickelt?
- Wie entwickeln sich Risiken, wohnungslos zu werden, in den unterschiedlichen Regionen Deutschlands (Ostdeutschland, Westdeutschland, dicht-besiedelt, ländlich-strukturiert, Wohnungsangebot)? Welchen Einfluss haben die Bedingungen der Wohnungs- und Arbeitsmärkte? Über welche Möglichkeiten und Strategien der Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum verfügen etwa die Hilfesysteme an den Fallstudienorten?
- Welchen Einfluss haben Wohnungs- und Arbeitsmarktbedingungen auf die Problemwahrnehmung und Problemlösungsstrategien der lokalen Akteurinnen und Akteure?

Praxis der Wohnungsnotfallhilfen

- Welche sozialstaatlichen/institutionellen Strategien und Konzepte kennzeichnen das lokale Hilfesystem (Art und Umfang der Angebote, Zuständigkeiten und Kooperationen, Organisation, Steuerung und Wirkung präventiver und integrativer Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen)?
- Welche Strategien werden in den Fallstudienorten zur Bedarfsdeckung bei ausgewählten Personengruppen gewählt, z. B. bei wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus, bei wohnungslosen Unionsbürgerinnen und -bürgern, bei wohnungslosen Frauen, Familien oder jungen Erwachsenen, bei wohnungslosen Menschen mit Suchtabhängigkeit und/oder psychischen Handicaps oder bei wohnungslosen Straffälligen/Haftentlassenen?
- Welche Bedarfe können nicht gedeckt werden?
- Wie wird die Wirksamkeit der Hilfen beurteilt?

Schnittstellen

- Wie werden die Schnittstellen der Wohnungsnotfallhilfe zu anderen Hilfesystemen (SGB I / SGB VIII / SGB XII [Eingliederungshilfe / SGB IX] ausgestaltet, welche Schwierigkeiten treten auf?
- Erwerbsintegration: Gibt es für aktuell Wohnungslose Angebote zur Integration in Erwerbsarbeit? Inwiefern lässt Wohnungslosigkeit Erwerbsarbeit bzw. die Suche nach Erwerbsarbeit zu und welche Hürden bestehen dabei?
- Migration: Wie sind Angebote für Migrantinnen und Migranten mit den Wohnungsnotfallhilfen verzahnt? Welche Rolle spielen z. B. EHAP-Projekte (Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland) für Unionsbürgerinnen und -bürger in den örtlichen Systemen?

Optimierungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten

- Welche zentralen Optimierungsbedarfe lassen sich hinsichtlich Organisation und Durchführung der Hilfen in Wohnungsnotfällen benennen? Welche Verbesserungsvorschläge lassen sich daraus ableiten?

3.2.2 Auswahl der Fallstudienorte

Der Auswahl der Fallstudienorte lag eine erste Auswertung der Angaben aus der Online-Erhebung zugrunde. Dabei wurden zunächst kreisfreie Städte und Kreise identifiziert, in denen sich alle befragten Akteurinnen und Akteure der Wohnungsnotfallhilfen an der Online-Erhebung beteiligt hatten. Zum einen wurde an diesen Orten eine gewisse Teilnahmebereitschaft erwartet, zum anderen war es auf diese Weise möglich, in den persönlichen Interviews eng an die Online-Erhebung anzuknüpfen und Ergebnisse der schriftlichen und der mündlichen Befragung aufeinander zu beziehen. Darüber hinaus sollten möglichst viele Bundesländer und, falls realisierbar, auch einer der Berliner Bezirke einbezogen sein. Kriterien der Auswahl waren darüber hinaus die unterschiedlichen Größen von Gebietskörperschaften und raumtypologische Aspekte. Das Sample der Fallstudienorte sollte von Großstädten in Ost- und Westdeutschland bis zu kleinen Gemeinden in wachsenden und schrumpfenden Regionen reichen. In den Kreisen waren stets auch die kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen. Der Auswahlvorschlag der GISS wurde mit dem Zuwendungsgeber und im Begleitarbeitskreis abgestimmt.

Mit der Organisation und Planung dieser Teiluntersuchung konnte ab Ende Oktober 2018 begonnen werden. In den ausgewählten kreisfreien Städten und Kreisen kontaktierte das Untersuchungsteam die Personen in den Stadt- bzw. Kreisverwaltungen, die die Online-Befragung bearbeitet bzw. koordiniert hatten. (Die große Mehrzahl der schriftlich befragten Stellen hatte – als Antwort auf eine letzte Frage – Kontaktdaten dieser Personen übermittelt.) Bei den angesprochenen Expertinnen und Experten traf das Forschungsteam erfreulicherweise auf große Bereitschaft, auch an der

Teiluntersuchung 2 teilzunehmen. Die meisten der angesprochenen Personen erklärten sich außerdem spontan bereit, auch die übrigen Akteurinnen und Akteure vor Ort zu informieren und die geplanten Gruppendiskussionen zu organisieren. Nur eine Mittelstadt in Ostdeutschland entschied sich gegen eine Teilnahme, als Ersatz konnte jedoch schnell ein etwa gleich großer Fallstudienstandort im gleichen Bundesland gefunden werden.

An den Fallstudien nahmen schließlich ein Berliner Bezirk, zwei ostdeutsche und zwei westdeutsche Kreise sowie sieben kreisfreie Städte teil: drei im Osten und vier im Westen, darunter zwei große Großstädte, drei kleine Großstädte und zwei Mittelstädte. 12 Bundesländer wurden einbezogen.

3.2.3 Die Vor-Ort-Erhebungen

Zwischen Dezember 2018 und März 2019 fanden die Besuche vor Ort mit Interviews und Gruppendiskussionen statt, denen Hintergrundrecherchen zu den lokalen Strukturen, telefonische Vorgespräche und die Entwicklung von Leitfäden vorausgegangen waren. In welcher Zusammensetzung die Gespräche geführt wurden, unterschied sich von Fallstudie zu Fallstudie. In den Großstädten fanden bis zu vier Gruppendiskussionen statt – mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern (teils getrennt nach Zuständigkeiten, teils gemeinsam), mit den Jobcentern und mit Vertreterinnen und Vertretern der freien Wohlfahrtspflege. In kleineren Kommunen, aber auch in einzelnen Kreisen, versammelten sich dagegen alle Akteurinnen und Akteure an einem Tisch. Einzelne Expertinnen und Experten, die aus terminlichen Gründen nicht an einer Gruppendiskussion teilnehmen konnten, wurden – telefonisch oder persönlich – gesondert interviewt.

Insgesamt flossen in die Fallstudien Aussagen von 136 Expertinnen und Experten ein:

- 52 Vertreterinnen und Vertreter von Städten und Gemeinden (Fachstellen zur Wohnungssicherung, Sozial- und Jugendbehörden, Ordnungsbehörden, Ausländerbehörden),
- 48 Vertreterinnen und Vertreter freier Träger der Wohlfahrtspflege (Leitungsebene, Fachkräfte),
- 18 Vertreterinnen und Vertreter von Jobcentern (Geschäftsführungen, Bereichs- und Teamleitungen, Grundsatzabteilungen, Fachkräfte aus Vermittlungs- und Leistungssachbearbeitung),
- 13 Vertreterinnen und Vertreter von Kreisen (Sozialverwaltung),
- 5 weitere Personen (Betroffenenvertreter, gewerbliche Unterbringung, Senatsverwaltung Berlin).

Einzel- und Gruppengespräche wurden aufgezeichnet und nach einem teils deduktiv aus den Leitfäden und teils induktiv aus dem Material abgeleiteten inhaltsanalytischen Kategoriensystem (Mayring, 2010) detailliert protokolliert und zusammengefasst. Besonders aufschlussreiche Gesprächspassagen und Aussagen, die als „Ankerbeispiele“ (ebd.: 61, 92) für bestimmte kategoriale Ausprägungen in Frage kamen, wurden wörtlich transkribiert.

3.3 Teiluntersuchung 3: Interviews mit (ehemals) wohnungslosen Menschen

Teiluntersuchung 3 war als qualitative Studie auf Interviews mit 30 Menschen mit Wohnungslosigkeitserfahrung angelegt. In ihrem Zentrum stand eine Rekonstruktion individueller Fallverläufe: Aus welchem Grund und Anlass trat der Verlust der Wohnung ein, welche Bewältigungsstrategien wählten die betroffenen Menschen, was gab es an Aktivitäten zur Vermeidung (Selbsthilfe, Rückgriff auf informelle Hilfen, Inanspruchnahme institutioneller Hilfen) und warum erwiesen sich diese aus der Perspektive der Betroffenen als nicht gangbar oder als nicht erfolgreich? Anhand der konkreten Wohnungslosigkeitsbiografien und der in den Einzelfällen zum Ausdruck kommenden Muster oder Typologien sollten sozialstaatliche Interventionspunkte identifiziert werden, an denen sich drohende Wohnungslosigkeit besser verhindern und eingetretene

Wohnungslosigkeit schneller und erfolgreicher beheben lässt. Aus der retrospektiven Analyse der Erfahrungen von Betroffenen im System der Hilfen sollten Optimierungspotenziale ermittelt werden.

3.3.1 Fragestellungen für die Teiluntersuchung

Im Einzelnen bearbeitete Teiluntersuchung 3 folgende Fragestellungen:

Lebenslagen

- Was kennzeichnet die Lebenslage (ehemals) wohnungsloser Menschen (Aktuelle Wohn- und Lebenssituation, materielle Lage, gesundheitliche Einschränkungen, Gewalt- und Ausgrenzungserfahrungen etc.)?
- Was hat sich daran durch institutionelle Versorgung, was durch die Reintegration in Wohnraum geändert?

Rekonstruktion der individuellen Wohnbiografien

- Welche Hintergründe für den Eintritt von Wohnungslosigkeit lassen sich ausmachen? Gab es Schlüsselsituationen, in denen der Fall eine bestimmte Wendung nahm bzw. eine andere Wendung hätte nehmen können?
- Welchen zeitlichen Verlauf hatte der Fall (Beginn und Ende der letzten und früherer Episode/n der Wohnungslosigkeit, Unterbrechungen)?
- Welche individuellen Unterstützungssysteme standen den Interviewpersonen zur Verfügung?

Passung von Bewältigungsstrategien und institutionellen Hilfeangeboten

- Eigene Aktivitäten: Selbsthilfe und ihre Grenzen
- Welche Unterstützungsbedarfe werden deutlich?
- In welchen Situationen bestand Kontakt zu institutionellen Hilfen, waren diese aus Sicht der Wohnungslosen zielführend, und wenn nein, was hätte anders sein müssen? Wie werden die erhaltenen Angebote bewertet?
- Zielen Interventionen auf die Person oder zielten sie auf eine Veränderung der Lebenslagen?
- Aus welchen Gründen wurden formelle Hilfen nicht in Anspruch genommen?

Gelungene Interventionen und versäumte Chancen

- Welche Rolle für den Fallverlauf spielte die informelle und formelle Unterstützung?
- Zu welchem Zeitpunkt im Fallverlauf bestanden welche Möglichkeiten der Intervention, die genutzt wurden/die hätten genutzt werden können?

Optimierungspotenziale

- Welche Hinweise für die Organisation der Wohnungsnotfallhilfen und die Struktur von Angeboten lassen sich aus den untersuchten Fällen gewinnen?

3.3.2 Sampling und Gewinnung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Für das Plansample waren 30 Interviews vorgesehen. Um nicht ausschließlich die Perspektive von Personen zu berücksichtigen, die zum Befragungszeitpunkt wohnungslos waren und daher (nur) auf Entstehung, Verlauf und Verharren in der Wohnungslosigkeit zurückblickten, war neben den 20 aktuell wohnungslosen Menschen eine Teilgruppe von 10 Personen in die Befragung einbezogen, die ihre Wohnungslosigkeit in Selbsthilfe und/oder mit institutioneller Unterstützung bereits erfolgreich überwunden hatten. Auf diese Weise konnten anhand von positiven Verläufen aus der Wohnungslosigkeit zusätzliche Erkenntnisse über Anforderungen an die sozialstaatlichen Hilfen gewonnen werden.

Die Interviews sollten – qualitativ, nicht quantitativ repräsentativ – unterschiedliche Fallkonstellationen abbilden. Bei vergleichbaren Forschungsarbeiten zum Thema Wohnungslosigkeit war bereits mit deutlich kleineren Samples eine theoretische Sättigung erreicht worden (Evers & Ruhstrat, 2015, S. 106), d. h., auch mit einem größeren Sample waren keine weiteren Erkenntnisse zu erwarten. Im Rahmen eines selektiven Samplings wurden vorab Kriterien zur sozialstrukturellen Zusammensetzung der befragten Haushalte aufgestellt: Es sollte aus Einpersonenhaushalten (darunter Menschen unter 25 und über 65 Jahren, weiblichen und männlichen Alleinstehenden) und Mehrpersonenhaushalten bestehen. Haushalte mit Migrationshintergrund, Haushalte in Beschäftigungsverhältnissen, Menschen in ordnungsrechtlicher Unterbringung und Menschen in Hilfeangeboten nach §§ 67 ff. SGB XII sollten vertreten sein.

Die Gewinnung von (ehemals) wohnungslosen Menschen, die zu einem Interview bereit waren, erfolgte in der Regel sowohl über die öffentlich-kommunalen als auch über die freiverbandlichen Stellen der örtlichen Wohnungsnotfallsysteme, die sich bereits im Rahmen der Teiluntersuchung 1 an der Online-Erhebung beteiligt und auch eine Teilnahme an den Fallstudien (Teiluntersuchung 2) zugesagt hatten. Die Stellen sprachen vor allem diejenigen ihnen bekannten Haushalte an, die neben der akuten oder bereits überwundenen Wohnungslosigkeit die definierten sozialstrukturellen Kriterien erfüllten. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde Vertraulichkeit – insbesondere gegenüber den vermittelnden Stellen – und die vollständige Anonymisierung von Transkripten und Dokumenten zugesagt. Sie erteilten schriftlich ihr Einverständnis mit der Befragung.

3.3.3 Die Erhebungen

Die Erhebungen der Teiluntersuchung 2 begannen an einem vorab mit dem BMAS ausgewählten Fallstudienstandort ab Juli 2018 und wurden nach der Festlegung aller einzubeziehenden Fallstudienorte in weiteren Städten und Gemeinden fortgesetzt. Insgesamt waren fünf Fallstudienorte in die Erhebung einbezogen. Die Gespräche fanden ohne die Anwesenheit weiterer Personen in abgetrennten Räumlichkeiten der Behörden bzw. der freien Träger statt.

Mit Ausnahme eines letzten Interviews (ein Haushalt mit Fluchthintergrund) wurde die Datenerhebung im Jahr 2018 abgeschlossen.

Die Interviews mit den wohnungslosen und ehemals wohnungslosen Haushalten setzten sich aus einer einleitenden narrativen Erzählaufforderung und einer umfangreichen leitfadengestützten, problemzentrierten Vertiefung zusammen. Zu Beginn wurden die Betroffenen aufgefordert, den Verlauf ihrer Wohnungsnotlage zu beschreiben und zwar von dem Moment an, in denen ihnen klar wurde, dass sie ihre Wohnung verlieren bzw. die Entlassung aus einer Institution oder Einrichtung in die Wohnungslosigkeit drohen könnte. Abhängig von der Erzählung wurden angesprochene und nicht angesprochene Aspekte nachgefragt und konkretisiert. Zunächst wurden Informationen zum Hintergrund des Eintritts der Wohnungslosigkeit erhoben (Zeitpunkt, damalige Lebenssituation, Auslöser und Ursachen aus Sicht der Betroffenen). Im zweiten Schritt galt es zu erfahren, welche eigenen Aktivitäten unternommen wurden, welche informellen oder institutionellen Hilfen angeboten, angefragt und ggf. in Anspruch genommen wurden, um die drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden und aus welchen Gründen aus Sicht der interviewten Personen der Eintritt von Wohnungslosigkeit nicht vermieden werden konnte. Im Anschluss wurden Fragen zur Situation und zum Verlauf nach Eintritt der (letzten Phase der) Wohnungslosigkeit gestellt (Art und Dauer der Unterbringung, materielle Lage, Wohnwünsche, Perspektiven etc.). Wenn die Betroffenen bereits zu einem vorherigen Zeitpunkt wohnungslos gewesen waren, wurde sie auch zum Eintritt und zur gelungenen Überwindung vorheriger Phasen der Wohnungslosigkeit befragt. Schließlich wurden die Betroffenen nach ihrer Einschätzung gefragt, welche Hilfen in welchen Momenten erforderlich gewesen wären und welche Verbesserungsvorschläge sie für das Hilfesystem haben. Fragen zu sozialstrukturellen Merkmalen (Alter, Familienstand, Bildungsabschlüsse, Nationalität und

Migrationshintergrund etc.) vervollständigten die Befragung. Um Sprachprobleme zu vermeiden, wurde bei Bedarf Übersetzungshilfe durch Familienangehörige oder Bekannte der (ehemals) wohnungslosen Menschen geleistet.

Interviewt wurden insgesamt 31 Haushalte, darunter 20 aktuell wohnungslose Haushalte und 11 ehemals wohnungslose Haushalte (Tabelle 5.1). 16 Interviews wurden in ostdeutschen Orten geführt, davon sieben in einem Kreis, acht in einer kleinen Großstadt und eines in einer großen Großstadt. Die restlichen 15 Interviews wurden in einem Kreis (7) und einer kleinen Großstadt (8) in zwei westdeutschen Bundesländern geführt.

Alle Interviews wurden vollständig transkribiert und mithilfe der Analysesoftware MAXQDA inhaltsanalytisch umfassend ausgewertet, typisiert und bewertet. Das Codesystem umfasste dabei Kategorien zur Analyse soziodemografischer Merkmale, des konkreten Fallverlaufs in der Vergangenheit (zeitliche Struktur, Kontakte zum Hilfesystem, präventive Aktivitäten, Selbsthilfeaktivitäten, institutionelle Hilfen, Interventionen), zu Lebenslagen und Teilhabe (Einkommen, Arbeit, Gesundheit, politische Teilhabe, Stigmatisierung/Ausgrenzung, Gewalterfahrung, Wohnwünsche und Bewertungen).

4. Zentrale Befunde aus der Online-Erhebung (Teiluntersuchung 1) und den Fallstudien (Teiluntersuchung 2)

4.1 Organisation und Strukturen der Wohnungsnotfallhilfen in Kommunen

Fachlich besteht Konsens, dass es bei der Vermeidung von Wohnungsverlusten und der Beseitigung von Wohnungslosigkeit in hohem Maße darauf ankommt, wie die lokalen Hilfesysteme ihre Angebote und Interventionen organisieren (DV, 2013; BAG W, 2017; MAGS, 2019a). Um die lokalen Organisationsstrukturen zu analysieren, waren die Angaben der Kommunen, Jobcenter und freien Träger zu den Aufgaben, die sie wahrnahmen, und den Angeboten, die sie vorhielten, sowohl einzeln, als auch akteursübergreifend¹⁵ jeweils für das Gebiet einer Stadt, einer Gemeinde oder eines Kreises auszuwerten.

Übersicht 4.1 Kriterien zur Beschreibung von Systemen der Wohnungsnotfallhilfen

	Hilfesysteme in kreisfreien Städten	Hilfesysteme in Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden
System der öffentlichen Wohnungsnotfallhilfen: Kommunen	1. Aufgabenbündelung nach dem Fachstellenmodell (ggf. Varianten)	1. Heranziehung der Gemeinden zu Aufgaben nach dem SGB XII 2. Verteilung/Bündelung von Aufgaben bei Gemeinden mit und ohne Heranziehung und Kreisverwaltungen
System der öffentlichen Wohnungsnotfallhilfen: Jobcenter	2. Art der Aufgabenwahrnehmung § 22 Abs. 8 SGB II (Jobcenter allein oder in Kooperation mit Kommune) 3. Spezialisierte Organisationseinheiten	3. Art der Aufgabenwahrnehmung § 22 Abs. 8 SGB II (Jobcenter allein oder in Kooperation mit Kommune) 4. Spezialisierte Organisationseinheiten
System der privaten und freiverbandlichen Wohnungsnotfallhilfen	4. Aufgabenwahrnehmung im Auftrag der Kommune 5. Zielgruppen: von Wohnungslosigkeit bedrohte/aktuell wohnungslose Menschen 6. Grad der Differenzierung (Träger, Angebote, Zielgruppen)	5. Aufgabenwahrnehmung im Auftrag der Kommune 6. Zielgruppen: von Wohnungslosigkeit bedrohte/aktuell wohnungslose Menschen 7. Grad der Differenzierung (Träger, Angebote, Zielgruppen) 8. Räumliche Präsenz im Kreisgebiet
Übergreifend	7. Wohnungslosenhilfeplanung vorhanden/nicht vorhanden 8. Differenzierung der Angebotsstruktur über die vier Handlungsfelder der Wohnungsnotfallhilfen	9. Wohnungslosenhilfeplanung vorhanden/nicht vorhanden 10. Differenzierung der Angebotsstruktur über die vier Handlungsfelder der Wohnungsnotfallhilfen

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, eigene Berechnungen.

¹⁵ Nimmt z. B. die Verwaltung einer kreisangehörigen Gemeinde nicht alle wesentlichen Präventionsaufgaben wahr, kann das auf Lücken im System weisen. Es ist aber auch möglich, dass der Kreis als örtlicher Träger der Sozialhilfe diese Aufgaben selbst übernimmt, oder dass freie Träger in die Aufgabenerledigung einbezogen sind.

Übersicht 4.1 stellt dar, nach welchen Kriterien die lokalen Hilfesysteme der Wohnungsnotfallhilfen charakterisiert und systematisch verglichen wurden. Die meisten der angeführten Kriterien unterscheiden die vorgefundenen Organisationsvarianten deskriptiv anhand bestimmter Merkmale, die zutreffen oder nicht zutreffen können. Einige Kriterien beruhen jedoch auch auf normativen Annahmen über die Bedingungen guter Praxis und greifen fachlich geteilte Standards auf, die weiter unten erläutert werden. Wegen der nur in Teilen vergleichbaren Strukturen gibt es einige Kriterien, die nur in Kreisen berücksichtigt wurden.

Kreisfreie Städte

Für die Wohnungsnotfallhilfen der kreisfreien Städte und der Berliner Bezirke wurde als fachlicher Standard das Organisationsmodell der Zentralen Fachstelle angenommen (siehe 2.4). Bei diesen Akteuren wurde anhand eines Katalogs an z. T. hoheitlichen und z. T. freiwilligen Aufgaben bzw. Leistungen aus den drei Handlungsfeldern der Prävention, der Versorgung von aktuell Wohnungslosen und der dauerhaften Wohnungsversorgung (Übersicht 4.2) untersucht, wie weitgehend in den jeweiligen Verwaltungen die Aufgaben der Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit an einer oder mehreren Stellen gebündelt waren.

Übersicht 4.2 Katalog wesentlicher Aufgaben der kommunalen Wohnungsnotfallhilfen

Aufgaben im Handlungsfeld Prävention
1. Mietschuldenübernahme nach § 36 SGB XII
2. Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II
3. Beratung und Unterstützung mit „Komm-Struktur“ im Rahmen der Prävention
4. Aufsuchende Hilfen/Hausbesuche im Rahmen der Prävention
5. Wohnungssicherung nach §§ 67 ff. SGB XII bei kurzfristiger Inhaftierung
Aufgaben im Handlungsfeld Hilfen für Wohnungslose
6. Bereitstellung und Verwaltung von Obdachlosenunterkünften
7. Zuweisung/ordnungsrechtliche Einweisung
8. Sozialarbeiterische Begleitung / Unterstützung in den Unterkünften
9. Straßensozialarbeit
10. Bereitstellung und Verwaltung von Asylbewerberunterkünften, wenn diese auch für wohnungslose Geflüchtete mit Schutzstatus genutzt werden
Aufgaben im Handlungsfeld Dauerhafte Wohnungsversorgung
11. Unterstützung der Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung
12. Unterstützung der Integration von Geflüchteten mit Schutzstatus in die Normalwohnraumversorgung
13. Absicherung der Nachhaltigkeit durch wohnbegleitende Hilfen

Quelle: GISS-Online-Erhebung 2018

Kreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden

Bei den Kreisen ist eine Aufgabenbündelung nach dem Modell der Zentralen Fachstelle nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, denn örtliche Träger der Sozialhilfe sind die Kreise, während die kreisangehörigen Gemeinden für die Aufgaben der Unterbringung zuständig sind. In den Kreisen

wurde deshalb vorgelagert untersucht, ob die kreisangehörigen Gemeinden zur Durchführung der Aufgaben der Sozialhilfe nach dem Dritten und Achten Kapitel SGB XII herangezogen sind. Gibt es eine Heranziehung, dann ist die Bündelung von (hoheitlichen) Aufgaben der Prävention – insbesondere der Mietschuldenübernahme – und der ordnungsbehördlichen Unterbringung bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden möglich. Gibt es keine Heranziehung, müssen die Aufgaben getrennt wahrgenommen werden. Für die Verwaltungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit und ohne Heranziehung und für die Kreisverwaltungen wurde im nächsten Schritt anhand des gleichen Katalogs wie bei den kreisfreien Städten untersucht, wie umfassend und bei welchen Stellen Aufgaben gebündelt wurden.

Jobcenter

Von Bedeutung für die Struktur der lokalen Hilfesysteme ist, ob Aufgaben nach § 22 Abs. 8 SGB II (Mietschuldenübernahme) durch das Jobcenter selbst oder in rechtskreisübergreifender Bündelung mit den Aufgaben nach § 36 SGB XII (weitgehend) durch die Kommune wahrgenommen werden. Weil für die formale Übertragung dieser Aufgabe in einer gemeinsamen Einrichtung (gE) der Bundesagentur für Arbeit und der Kommune ein Beschluss der Trägerversammlung erforderlich ist, den ein zugelassener kommunaler Träger (zKT) nicht braucht, wurde der Einfluss des Trägermodells geprüft. Außerdem wurde untersucht, ob bei den Jobcentern spezialisierte Zuständigkeiten im Rahmen der Prävention und der Versorgung aktuell wohnungsloser Menschen geschaffen wurden. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass spezialisierte Zuständigkeiten – ähnlich wie beim Personenkreis der suchtkranken Leistungsberechtigten – wegen der damit einhergehenden zielgruppenspezifischen Kompetenzen und Qualifikation bei den Fachkräften ein wichtiger Erfolgsfaktor für gute Praxis sein können (Henke et al., 2017, S. 159 ff.). Aus dem gleichen Grund spricht sich auch der Deutsche Verein für eine spezialisierte Aufgabenerledigung aus, wenn die Übertragung der Aufgaben nach § 22 Abs. 8 SGB II (Mietschuldenübernahme) an eine kommunale Fachstelle nicht in Frage kommt (DV, 2015, S. 12 f.).

Freie Träger

Nehmen freie Träger Aufgaben im Auftrag der Kommune wahr, so kann dies auf eine Verzahnung der kommunalen und der freiverbandlichen Wohnungsnotfallhilfen hindeuten, die als wichtiges Kriterium guter Praxis angesehen wird (Specht et al., 2017, S. 59 ff., MAGS 2019, S. 15 ff.). Der Deutsche Verein empfiehlt etwa, freigemeinnützige Träger der Wohnungslosenhilfe „als Partner mit eigenem Wirkungsfeld“ in die Arbeit der für Prävention zuständigen Stellen „einzubinden“ (DV, 2013, S. 13). Hilfesysteme wurden deshalb danach unterschieden, ob und in welchen Bereichen der kommunalen Aufgabenerledigung freie Träger im Auftrag der Kommune tätig waren. Als Hinweis auf eine Verzahnung von Angeboten wurde es auch gewertet, wenn freie Träger der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII nicht nur bereits wohnungslose Menschen zu ihrer Klientel zählten, sondern sich auch in der Prävention von Wohnungslosigkeit engagierten. Insgesamt wurde untersucht, welche Hilfeangebote nach §§ 67 ff. SGB XII in den einbezogenen Städten, Gemeinden und Kreisen vorgehalten wurden, wobei eine ausdifferenzierte Angebotsstruktur zum einen für mehr Möglichkeiten der Bedarfsdeckung, und zum anderen – aus der Nutzerperspektive – für mehr Wahlmöglichkeiten sprach. In Flächenkreisen stellte sich die Frage der Erreichbarkeit von Unterstützungsangeboten.

Träger- und akteursübergreifend wurden zwei strukturelle Aspekte in den Vergleich der Hilfesysteme aufgenommen: Gab es auf örtlicher Ebene eine Planungsinstanz mit Zuständigkeiten für die Wohnungslosenhilfeplanung? Und deckten die lokalen Systeme alle Handlungsfelder der Wohnungsnotfallhilfen ab? Dabei wurde berücksichtigt, ob die Kommunen selbst als Anbieter von Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII auftraten, oder ob dieses Feld ausschließlich in der Zuständigkeit der freien Träger der Wohlfahrtspflege lag.

4.1.1 Hilfesysteme in kreisfreien Städten und den Bezirken in Berlin

Analysen zur Aufgabenerledigung waren für 42 kreisfreie Städte und für die zehn teilnehmenden Berliner Bezirke möglich. Trotz der Heterogenität der bundesweit praktizierten Lösungen ließen sich fünf Organisationsvarianten unterscheiden.

4.1.1.1 Variante 1: „Zentrale Fachstelle“

27 kreisfreie Städte und Bezirke in Berlin, also etwas mehr als die Hälfte der 52 untersuchten Fälle, praktizierten eine weitreichende Aufgabenbündelung nach dem Modell der „Zentralen Fachstelle“. In der Regel trugen die zuständigen Stellen auch diesen oder einen ähnlichen Namen, sie hießen „Fachstelle Wohnraumsicherung“, „Fachstelle Wohnen“, „Zentrale Fachstelle“, „Fachstelle zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit“, „Team Wohnungsnotfallhilfe“ etc.

Fachstellen nach diesem Modell gab es in neun Berliner Bezirken sowie in fünf der acht großen Großstädte ohne Berlin, in 13 der 22 kleinen Großstädte, aber in keiner der Mittelstädte. 12 Städte lagen in Westdeutschland und sechs in Ostdeutschland (je 43 % der einbezogenen kreisfreien Städte in West-/ Ostdeutschland; zur Verteilung der Kommunen: siehe Tabelle 4.1).

In den entsprechenden Organisationseinheiten waren mindestens die folgenden vier Funktionen gebündelt:

- die Zuständigkeit für eine Mietschuldenübernahme nach dem SGB XII,
- ein präventives Beratungsangebot sowie
- die Zuständigkeit für die ordnungsrechtliche Einweisung in eine Notunterkunft und
- für die Unterstützung der Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung.

Eine vollständige Bündelung aller in Übersicht 4.2 genannten 13 Aufgaben in einer Fachstelle praktizierten zwei kleine Großstädte (einmal in Ost-, einmal in Westdeutschland), und eine überwiegende Aufgabenbündelung von mehr als 10 Aufgaben hatten weitere elf Städte bzw. Bezirke erreicht.

Tabelle 4.2 ist zu entnehmen, in wie vielen Fällen die einzelnen Aufgaben zum Portfolio der Zentralen Fachstellen gehörten: Die Versorgung von wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus, insbesondere die Bereitstellung und Verwaltung von Unterkünften sowie die Unterstützung bei der Integration in Normalwohnraum, fand überwiegend nicht in den Fachstellen statt. Dafür waren meist andere kommunale Stellen zuständig (z. B. „Amt für Integration und Migration“, „Ausländeramt“, „Büro für Integration“, „Sachgebiet Flüchtlinge des Sozialamtes“ u. v. m.). Auch die Aufgabe der Wohnungssicherung bei Haft lag trotz Aufgabenbündelung in 12 von 52 Städten/Bezirken bei anderen Stellen der Verwaltung. Nur in Berlin, dort aber in sieben der neun Fachstellen, fehlte die Kompetenz für eine Mietschuldenübernahme auf der Grundlage des § 22 Abs. 8 für Leistungsberechtigte nach dem SGB II, die nicht übertragen worden war (siehe 2.5). Alle anderen Fachstellen waren auch für die Leistungsberechtigten nach dem SGB II zuständig. Am seltensten zählte Straßensozialarbeit zum Aufgabenbereich der Fachstellen.

4.1.1.2 Variante 2: „Fachstelle mit eingeschränkten Funktionen“

Ein zweites „Fachstellen“-Modell unterschied sich vom ersten dadurch, dass mindestens eine wesentliche hoheitliche Aufgabe nicht in der Fachstelle lag, oder dass sich die Bündelung lediglich auf ein oder zwei Handlungsfelder beschränkte, dass also etwa der gesamte Unterbringungsbereich ausgeklammert war oder dass kommunale Angebote zur Reintegration in Normalwohnraum nicht von der Fachstelle gemacht wurden.

Diesem Modell wurden ein Berliner Bezirk und sechs kreisfreie Städte zugeordnet, darunter drei große Großstädte in Westdeutschland, eine kleine westdeutsche Großstadt und je eine ost- und eine westdeutsche Mittelstadt (siehe Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1 Varianten der Bündelung der Wohnungsnotfallhilfen in kreisfreien Städten (West- / Ostdeutschland) nach Größenklassen

	Gesamt			Westdeutschland			Ostdeutschland			Berlin
	> 500.000	> 100.000	Bis 100.000	> 500.000	> 100.000	Bis 100.000	> 500.000	> 100.000	Bis 100.000	
	EW	EW	EW	EW	EW	EW	EW	EW	EW	N
Variante 1	14	13		3	9		2	4		9
Variante 2	4	1	2	3	1	1			1	1
Variante 3		7	3		4			3	3	
Variante 4		1	1		1	1				
Variante 5		1	5		1	5				

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Statistisches Bundesamt. Eigene Berechnungen auf Grundlage von Frage M001 an kreisfreie Städte und Bezirke Berlin. 42 kreisfreie Städte und 10 Bezirke Berlin mit Angaben. EW: Einwohnerinnen und Einwohner (am Ort der Hauptwohnung).

Die Kompetenz zur Mietschuldenübernahme nach dem SGB XII fehlte in zwei Fachstellen, die zur ordnungsbehördlichen Einweisung in einer Fachstelle. Zwei Fachstellen waren ganz auf präventive Aufgaben beschränkt und nahmen keine Aufgaben aus den anderen Handlungsfeldern wahr. Für Aufgaben der Reintegration in Wohnraum hatten überhaupt nur zwei Fachstellen eine Zuständigkeit. In allen Fachstellen nach diesem Modell waren die Aufgaben der (aufsuchenden) Beratung von Präventionsfällen angesiedelt (siehe Tabelle 4.2).

4.1.1.3 Variante 3: Aufgabenbündelung bei einem Amt

Die zehn Kommunen, die diesem Modell zugeordnet wurden, verfügten nicht über eine spezialisierte Fachstelle nach dem Modell des Deutschen Städtetags. Der Aufgabenerledigung kam aber zu Gute, dass Aufgaben aus allen Handlungsfeldern zumindest in der Zuständigkeit einer größeren Organisationseinheit lagen – in der Regel dem für soziale Angelegenheiten zuständigen Amt. Genannt wurden etwa das „Sozialamt“, das „Amt für Soziales und Jugend“, das „Sozial- und Wohnungsamt“ oder eine „Abteilung Soziale Hilfen“. In sieben der zehn Städte waren dort die vier Aufgaben angesiedelt, die auch in den „Zentralen Fachstellen“ durchgängig gebündelt waren.

Da es sich bei den genannten Ämtern jedoch zum Teil um sehr große Einheiten handelte, ist diese Form der Bündelung von Zuständigkeiten mit dem Fachstellenmodell nicht vergleichbar. Vor allem sind die beteiligten Stellen meist nicht spezialisiert mit den Wohnungsnotfallhilfen befasst, sondern nehmen die damit verbundenen Aufgaben neben vielen anderen Aufgaben wahr.

Nach diesem Modell verfahren sechs kleine Großstädte und vier Mittelstädte. Sieben Städte lagen in Ostdeutschland, nur drei im Westen Deutschlands.

Tabelle 4.2 Bündelung von Wohnungsnotfallhilfen in kreisfreien Städten

	Zentrale Fachstellen	Fachstellen mit einge- schränkten Funktionen	Aufgaben- bündelung bei einem Amt
	N	N	N
Mietschuldenübernahme nach § 36 SGB XII	27	5	10
Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II	20	2	5
Beratung und Unterstützung mit „Komm-Struktur“ im Rahmen der Prävention	27	7	10
Aufsuchende Hilfen/Hausbesuche im Rahmen der Prävention	21	7	5
Wohnungssicherung nach §§ 67 ff. SGB XII bei kurzfristiger Inhaftierung	15	5	8
Bereitstellung und Verwaltung von Obdachlosenunterkünften	16	2	8
Zuweisung/ordnungsrechtliche Einweisung	27	4	8
Sozialarbeiterische Begleitung / Unterstützung in den Unterkünften	23	3	5
Straßensozialarbeit	9	0	3
Bereitstellung / Verwaltung von Asylbewerberunterkünften, wenn diese auch für wohnungslose Geflüchtete mit gesichertem Aufenthaltsstatus genutzt werden	11	2	7
Unterstützung der Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung	27	2	9
Unterstützung der Integration von Geflüchteten mit Schutzstatus in die Normalwohnraumversorgung	13	2	7
Absicherung der Nachhaltigkeit durch wohnbegleitende Hilfen	22	2	4
Gesamtzahl Kommunen	27	7	10

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Statistisches Bundesamt. Eigene Berechnungen auf Grundlage von Frage M001 an kreisfreie Städte und Bezirke Berlin. 42 kreisfreie Städte und 10 Bezirke Berlin mit Angaben. Farblich markiert sind jeweils die Funktionen, die von allen Stellen wahrgenommen wurden.

4.1.1.4 Variante 4: Aufgabenbündelung bei mehreren Ämtern

Ein Modell, nach dem zwei weitere Kommunen Aufgaben verteilt hatten, lässt sich am ehesten als Bündelung (von Teilaufgaben) bei mehreren Ämtern beschreiben. In diesen beiden Kommunen gab es ebenfalls keine spezialisierten Fach- oder Präventionsstellen; einzelne Aufgaben der Prävention wurden gebündelt wahrgenommen, gleichzeitig gab es in den anderen Handlungsfeldern weitere Bündelungen, z. B. bei Wohnungs- oder Ordnungsämtern.

4.1.1.5 Variante 5: Keine Aufgabenbündelung

Eine letzte kleine Gruppe von Kommunen verzichtete weitgehend auf die Bündelung von Aufgaben. Unter ihnen war eine westdeutsche Mittelstadt, die an keiner Stelle Aufgaben zusammengeführt hatte. Drei weitere westdeutsche Mittelstädte hatten einzig die Mietschuldenübernahme nach dem SGB XII und die Wohnungssicherung bei kurzzeitiger Haft in eine Hand gelegt. In einer fünften Mittelstadt lagen die meisten präventiven Aufgaben bei einem Mitarbeiter, doch erklärte die Kommune auch, die übrigen Aufgaben (6 bis 13) würden gar nicht wahrgenommen.

Zusammengefasst zeigt sich bei der Analyse einerseits, dass das Modell der Zentralen Fachstelle für die Wohnungsnotfallhilfen in den kreisfreien Städten nach wie vor prägend ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass nur eine knappe Mehrheit der Städte Aufgaben umfassend gebündelt hat. In knapp der Hälfte der Städte fehlten den Fachstellen wichtige Kompetenzen oder es gab keine Aufgabenbündelung nach dem Fachstellenmodell. Schnittstellen bestehen insbesondere zwischen Kommunen und Jobcenter und zwischen den für die Versorgung von Wohnungslosen und den für die Unterbringung Geflüchteter zuständigen Stellen.

4.1.2 Kommunale Aufgabenerledigung in Kreisen

Anders war der kommunale Teil der Hilfesysteme in den Kreisen aufgebaut, in denen – wie oben beschrieben (3.1) – die Möglichkeit, Zuständigkeiten und Aufgaben zu bündeln, unter anderem von Entscheidungen zur Heranziehung der Gemeinden abhängig sind. Das Modell der Zentralen Fachstelle (Variante 1) mit einer Bündelung von Aufgaben aus drei Handlungsfeldern umzusetzen, ist nur in kreisangehörigen Städten und Gemeinden möglich, die zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe herangezogen sind. Entsprechende Organisationslösungen auf Kreisebene sind nahezu ausgeschlossen, weil die Verpflichtung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung immer Sache der Gemeinden ist und nicht übertragen werden kann. Gibt es keine Heranziehung, ist allenfalls die Einrichtung von Fachstellen mit eingeschränkten Funktionen (s. oben Variante 2) möglich, in denen die Gemeinden ggf. Beratung und Sachverhaltsermittlung bei Haushalten mit Mietschulden übernehmen und die Entscheidung über eine Mietschuldenübernahme auf Kreisebene getroffen wird.

Zur Analyse der Aufgabenerledigung in Kreisen wurden die Angaben der 33 teilnehmenden Kreise sowie von 58 kreisangehörigen Städten und Gemeinden genutzt.

4.1.2.1 Aufgabenbündelung bei herangezogenen kreisangehörigen Gemeinden

Nur sechs von 33 Kreisen (20,1 %; siehe Tabelle 1 im Anhang) hatten die kreisangehörigen Gemeinden für die Aufgaben nach dem Dritten Kapitel SGB XII vollständig herangezogen. In einem weiteren Kreis war zumindest eine der befragten Gemeinden vollständig herangezogen. Es handelte sich um die drei ausgewählten Kreise in Nordrhein-Westfalen und je zwei der drei Kreise in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

In einem Kreis betraf die Heranziehung lediglich die Auszahlung von Tagessätzen, und zwei weitere Kreise hatten ausgerechnet die Mietschuldenübernahme nach § 36 SGB II von der Heranziehung ausgenommen. Diese drei Kreise hinzugezählt zu den 23 Kreisen, in denen es überhaupt keine Heranziehung gab, lag die Durchführung der für die Prävention wesentlichen Aufgaben nach dem Dritten Kapitel SGB XII in knapp 79 Prozent der untersuchten Fälle ganz bei den Kreisen.

Zur Durchführung der Aufgaben nach dem Achten Kapitel SGB XII (Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten), die von Bedeutung sowohl für die Prävention als auch für den Erhalt der Wohnung nach Wohnungslosigkeit sind, hatten lediglich zwei der drei Kreise in Nordrhein-Westfalen alle Gemeinden und ein Kreis in Mecklenburg-Vorpommern die größte kreisangehörige Stadt herangezogen. In den übrigen Fällen gab es entweder keine örtliche Zuständigkeit für

Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII (2) oder die Kreise waren für die Durchführung zuständig geblieben (27).

Nur die zur Durchführung der Aufgaben nach dem SGB XII herangezogenen Gemeinden – aus 16 von ihnen lagen Daten vor – konnten ihre Wohnungsnotfallhilfen also unter den gleichen Voraussetzungen gestalten wie die kreisfreien Städte. Jedoch nutzten dies nur drei der 16 mit dem Ziel, möglichst viele Aufgaben zusammenzuführen. Eine Kleinstadt hatte eine Fachstelle mit eingeschränkten Funktionen nach Variante 2 eingerichtet, und zwei bündelten Hilfen aus drei Handlungsfeldern jeweils beim städtischen Sozialamt (Variante 3). Vier Städte und Gemeinden hatten die Zuständigkeiten auf mindestens zwei Ämter verteilt (Variante 4), und bei den übrigen neun gab es gar keine Bündelung (Variante 5).

Tabelle 4.3 Varianten der Bündelung von Wohnungsnotfallhilfen in kreisfreien Städten, Berliner Bezirken, Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden

	Kreisfreie Städte		Kreisangehörige Städte und Gemeinden	
	N	In %	N	In %
Fachstelle				
Variante 1: „Zentrale Fachstelle“	27	51,9		
Variante 2: „Fachstelle mit eingeschränkten Funktionen“	7	13,5	1	1,7
Variante 2a: „Aufgabenbündelung bei einer Stelle der Gemeinde und beim Kreis“			3	5,2
Keine Fachstelle				
Variante 3: Aufgabenbündelung bei einem Amt	10	19,2	2	3,4
Variante 3a: „Aufgabenbündelung bei einem Stadt-/Gemeindeamt und beim Kreis“			7	12,1
Variante 4: „Aufgabenbündelung bei mehreren Ämtern“	2	3,8	4	6,9
Variante 4a: „Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben bei Gemeinden und beim Kreis“			21	36,2
Variante 5: „Keine Aufgabenbündelung“	6	11,5	9	15,5
Variante 6: „Aufgabenbündelung beim Kreis“			11	19,0
Kommunen/Bezirke	52	100,0	58	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Eigene Berechnungen auf Grundlage von Frage M001, M003 und M005 an kreisfreie Städte und Bezirke Berlin. 42 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 33 Kreise und 58 kreisangehörige Gemeinden mit Angaben.

* Die Angaben der Kreise wurden gemeinsam mit denen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ausgewertet. Ergebnisse werden nur für die Ebene der Städte und Gemeinden dargestellt.

4.1.2.2 Aufgabenbündelung in Kreisen ohne Heranziehung

In den 26 Kreisen, die ihre Aufgaben als Träger der Sozialhilfe selbst wahrnahmen, war die Organisation der Wohnungsnotfallhilfen allein auf Ebene der zugehörigen Städte und Gemeinden nicht möglich. Der Kreis übernahm stets Aufgaben im Hilfesystem.

Wenn die kreisangehörigen Städte und Gemeinden daher Aufgaben nach den oben beschriebenen Varianten 2, 3, und 4 in einer eigenen Stelle bzw. bei einem oder mehreren Ämtern zusammenführten, verblieben die Aufgaben nach dem SGB XII – also die Mietschuldenübernahme und die Wohnungssicherung bei Haft – immer beim Kreis. Gelegentlich umfasste eine Bündelung dort auch die Unterstützung der Integration von Geflüchteten mit Schutzstatus in die Normalwohnraumversorgung. Diese kreistypischen Varianten wurden als Variante 2a („Bündelung bei einer kommunalen Stelle und beim Kreis“), Variante 3a („Bündelung bei einem Stadt-/Gemeindeamt und beim Kreis“) und Variante 4a („Bündelung bei zwei Ämtern der Gemeinden und beim Kreis“) bezeichnet. Ein neue Variante 6 lässt sich als „Aufgabenbündelung beim Kreis“ beschreiben.

4.1.2.2.1 Variante 2a: „Bündelung bei einer kommunalen Stelle und beim Kreis“

Ein der Fachstelle vergleichbares eigenes „Fachteam“ bzw. einen „Fachdienst“ für die örtlichen Wohnungsnotfallhilfen mit Aufgaben aus allen drei Handlungsfeldern hielten nur drei der 42 kreisangehörigen Gemeinden ohne Heranziehung vor (zwei in Westdeutschland, eine in Ostdeutschland). Ein Großteil der kommunalen Aufgaben war in diesen Stellen gebündelt worden. Weil zum Aufgabenspektrum auch die präventive Beratung gehört, ist anzunehmen, dass die drei Stellen in Mietschuldenangelegenheiten vorbereitend tätig werden, so dass beim Kreis bzw. beim Jobcenter (siehe 4.1.3) schnell über die Leistung entschieden werden kann.

4.1.2.2.2 Variante 3a: „Aufgabenbündelung bei einem Stadt-/Gemeindeamt und beim Kreis“

Eine ähnliche Arbeitsteilung zwischen Kreisverwaltung und den Verwaltungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden war auch in den sieben kreisangehörigen Städten und Gemeinden möglich, die Aufgaben in ihrer Zuständigkeit (überwiegend) bei einem Amt gebündelt hatten. Meist war dies das Sozialamt. Wiederum fehlte den Gemeinden die Kompetenz, eigene Entscheidungen zur Übernahme von Mietschulden treffen zu können.

4.1.2.2.3 Variante 4a: „Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben bei Ämtern der Gemeinden und beim Kreis“

Von einer Aufgabenbündelung kann bei diesem Modell, dem die Hälfte der Städte und Gemeinden ohne Heranziehung (21 von 42) zugeordnet wurden, nicht mehr gesprochen werden. Wie überall lagen die Aufgaben nach dem SGB XII beim Kreis und waren dort in aller Regel dem Sozialamt zugeordnet. Bei den Gemeinden wurden die Aufgaben der ordnungsrechtlichen Unterbringung meist beim Ordnungsamt wahrgenommen, und nur selten gab es weitere Angebote bei anderen Ämtern, etwa eine Unterstützung bei der Reintegration oder eine präventive Beratung. Die kommunalen Wohnungsnotfallhilfen werden in diesem Modell im Wesentlichen auf die hoheitlichen Aufgaben beschränkt und von den entsprechenden Fachämtern auf zwei kommunalen Ebenen wahrgenommen.

4.1.2.2.4 Variante 6: „Aufgabenbündelung beim Kreis“

Auch in dieser Variante, der 11 Gemeinden aus vier westdeutschen und drei ostdeutschen Kreisen zugerechnet wurden, beschränkte sich die Aufgabenwahrnehmung in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf die Pflichtaufgaben der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Doch alle präventiven Aufgaben einschließlich der (aufsuchenden) Beratung zur Wohnungssicherung wurden

vom Kreis wahrgenommen, und in die Bündelung dort – in der Regel beim Sozialamt oder einem Sachgebiet des Sozialamtes – waren außerdem sozialarbeiterische Hilfen in mindestens einem der beiden anderen Handlungsfelder einbezogen.

Im Vergleich zwischen den Strukturen in den kreisfreien Städten und in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden fällt vor allem auf, dass fast 70 Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf eine Aufgabenbündelung verzichten. Dies kann, z. B. zwischen Kreis und Gemeinde, Schnittstellenprobleme nach sich ziehen (z. B. die spätere Information über Wohnungsnotfälle, siehe 4.2.3) und Auswirkungen auf den Erfolg von präventiven Bemühungen haben.

4.1.3 Wohnungsnotfallhilfen bei den Jobcentern

4.1.3.1 Aufgabenwahrnehmung nach § 22 Abs. 8 SGB II

Kommunen können grundsätzlich alle Aufgaben aus dem oben vorgestellten Katalog ohne Weiteres in eigener Verantwortung übernehmen – außer der Aufgabe der Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II, die in der Zuständigkeit des Jobcenters liegt. Ist eine rechtskreisübergreifende Aufgabenbündelung angestrebt, für welche die oben (2.5) beschriebenen Gründe sprechen, müssen Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen (gE) in gemeinsamer Trägerschaft von Arbeitsagentur und Kommune geführt werden, in der Trägerversammlung zunächst eine Übertragung der Aufgabe nach § 44b Abs. 4 SGB II an den kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 44c Absatz 2 Satz 2 Nr. 4 SGB II herbeiführen (siehe 2.5). Bei zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) ist diese Übertragung nicht erforderlich. Trotz der unterschiedlichen Voraussetzungen zeigte sich bei der Auswertung aber kein Einfluss des Trägermodells auf die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 22 Abs. 8 SGB II; beide Lösungen – dass Mietschulden bei einer kommunalen Stelle gemeinsam oder nach Rechtskreisen getrennt bei der Kommune und dem Jobcenter bearbeitet wurden – kamen bei gemeinsamen Einrichtungen und bei den zugelassenen kommunalen Trägern vor.

Mehrheitlich, nämlich in fast der Hälfte der kreisfreien Städte und in nahezu allen untersuchten Kreisen, wurden Mietschulden bei Leistungsberechtigten nach dem SGB II – wie als „Normalfall“ gesetzlich vorgesehen – in den Jobcentern bearbeitet.

Werden Aufgaben nicht zusammengeführt, ist eine Schnittstelle im System der Wohnungsnotfallhilfen zu gestalten. Wie einige Freitexteinträge deutlich machten, war in der Praxis ein Modell recht verbreitet, nach dem die „Prüfung und Feststellung des Bedarfs“ im Vorfeld einer Entscheidung auch ohne Aufgabenübertragung von einer kommunalen Stelle übernommen wird. Diese gibt eine „Entscheidungshilfe“ ab, die dem Jobcenter bei der „Bewilligung und Zahlbarmachung der Leistung“ (Freitexteintrag) als Grundlage dient. Ein Jobcenter erläuterte zur Begründung, beim kommunalen Träger sei „auch weitergehende Beratung und Hilfe“ möglich (Freitexteintrag). Wie häufig diese Praxis, der keine gezielte Frage galt, bei den befragten Stellen vorkam, konnte allerdings nicht ermittelt werden. Die Empfehlung der Kommune scheint auch nicht überall gleich verbindlich zu sein. Während aus den interpretierbaren Freitextantworten in der Online-Befragung hervorging, dass sich Jobcenter an die Empfehlungen der Kommune offenbar gebunden fühlten, gab es zwei Fallstudien, in denen befragte Fachkräfte aus Kommunen problematisierten, es erschwere die kommunale Prävention, dass das lokale Jobcenter ihre (die Schuldenübernahme befürwortenden) Empfehlungen häufig übergehe. Obwohl die Unterbringungsverpflichtung bei der Kommune liege, könne diese in solchen Fällen nichts tun, um das Eintreten der Wohnungslosigkeit zu verhindern.

Unter den kreisfreien Städten und den Berliner Bezirken hatten 27 (51,9 %) – unter anderen aus diesem Grund – eine rechtskreisübergreifende Bündelung der beiden Aufgaben nach § 36 SGB XII und § 22 Abs. 8 SGB II (Mietschuldenübernahme) bei einer kommunalen Stelle vollzogen, 25 (48,1 %)

nicht. Unter den Kommunen mit Bündelung waren zwei der drei Städte, die als zkT für Aufgaben nach dem SGB II allein zuständig waren.

In Kreisen wäre eine Bündelung der gleichen Aufgaben entweder bei der Kreisverwaltung oder bei den Gemeinden möglich gewesen. Die Kompetenzen zur Mietschuldenübernahme nach dem SGB XII und dem SGB II waren jedoch in keiner einzigen Kreisverwaltung rechtskreisübergreifend zusammengeführt.

Zum Zeitpunkt der Befragung waren es auch nur vier der 58 kreisangehörigen Städte und Gemeinden (7 %), in denen Aufgaben nach § 36 SGB XII und nach §§ 22 Abs. 8 SGB II (Mietschuldenübernahme) „aus einer Hand“ erbracht wurden. Ein Kreis aus Nordrhein-Westfalen, der als zugelassener kommunaler Träger die Aufgaben nach dem SGB II wahrnahm, hatte den gesamten Aufgabenbereich der Leistungsgewährung nach dem SGB II – darunter auch die Übernahme von Mietschulden – an die kreisangehörigen Gemeinden delegiert. Die höchst ungewöhnliche organisatorische Lösung ermöglichte den Städten und Gemeinden zugleich, Aufgaben der Wohnungssicherung zu bündeln – sowohl eine der befragten Gemeinden als auch das Jobcenter beurteilten dies ausdrücklich positiv. Im Sample der befragten Gemeinden gab es darüber hinaus eine Stadt in Niedersachsen, in der das kommunale Jobcenter bis zum Beginn des Jahres 2019 Mitarbeitende in die Sozialverwaltung delegiert hatte.

4.1.3.2 Spezialisierte Fallbearbeitung und spezialisierte Angebote bei den Jobcentern

Wie oben (4.1) erläutert, wird es als Hinweis auf zielgruppenspezifische Kompetenzen gedeutet, wenn die Jobcenter spezialisierte Fachkräfte oder sogar Teams vorhalten, die für wohnungslose Bedarfsgemeinschaften zuständig sind. Dies war häufiger als erwartet¹⁶, nämlich in 28 von 78 Jobcentern, der Fall. Wenn sich auch die Mehrheit der Jobcenter mit Spezialisierungen in kreisfreien Städten (15) und Berlin (6) fand, so schien dennoch kein enger Zusammenhang zwischen einer besonders hohen Zahl an Wohnungslosen (siehe 4.3.1 und 7) und einer Spezialisierung zu bestehen.

Tabelle 4.4 Spezialisierte Bearbeitung von Wohnungsnotfällen in Jobcentern

	N	In %
Eine spezialisierte Zuständigkeit für Wohnungslose gibt es in unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich nicht.	50	64,1
Es gibt spezialisierte Zuständigkeiten.	28	35,9
Gesamtzahl der antwortenden Jobcenter	78	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M012 an Jobcenter: Gibt es in Ihrem Jobcenter spezialisierte Fachkräfte / ein spezialisiertes Team / spezialisierte Stellen, die für aktuell wohnungslose Bedarfsgemeinschaften/ Personen zuständig sind? 78 Jobcenter mit Angaben.

In Freitextfeldern erläuterten die Jobcenter, welche Form der Spezialisierung sie geschaffen hatten. Danach gab es in drei Jobcentern spezialisierte Integrationsfachkräfte und siebenmal war die Aufgabe bei einem (spezialisierten) Fallmanagement angesiedelt. Ein eigenes Team hatten zehn Jobcenter eingerichtet (fünfmal nur mit der Aufgabe der Leistungssachbearbeitung), ein Jobcenter hatte zwei

¹⁶ Für eine Untersuchung zu den Angeboten der Jobcenter für suchtkranke Leitungsberechtigte waren 2016 bei den Jobcentern bundesweit Aufbauorganisation und Spezialisierungen abgefragt worden. Damals nannten die Jobcenter wohnungslose Menschen nicht als Zielgruppe von Spezialisierungen (Henke et al., 2017, S. 46 ff.).

Teams und zwei hatten sogar eigene Standorte für Wohnungslose geschaffen.¹⁷ Alle Jobcenter mit Spezialisierung machten außerdem konkretisierende Angaben zur Zuständigkeit der spezialisierten Stellen für bestimmte Zielgruppen (siehe Tabellen 6 und 7 im Anhang).

Immerhin sieben der 28 Jobcenter mit einer Spezialisierung – alle in Großstädten – gaben erläuternd an, dass sich ihre Angebote auch auf die Prävention erstreckten:

„Es gibt ein Team, das sowohl für bereits wohnungslose Kundinnen und Kunden, aber auch für die Präventionsarbeit (Prüfung der Übernahme von Mietschulden) zuständig ist. Die Zuständigkeit schließt auch Frauen ein, die von häuslicher Gewalt betroffen sind.“ (Große Großstadt, Jobcenter)

In der Mehrzahl bestanden Zuständigkeiten aber für bereits wohnungslose Bedarfsgemeinschaften, und die Aufgaben umfassten die Leistungsgewährung, Vermittlung und Fallmanagement. Einige Stellen waren sogar mit der Reintegration wohnungsloser Menschen in Wohnraum befasst. Von den Jobcentern mit spezialisierten Fachkräften bzw. Teams für Wohnungslose gehörten sieben zu Kreisen, von denen vier die Wohnungsnotfallhilfen in eigener Zuständigkeit gebündelt hatten (siehe 4.1.2 Variante 6).

Machen Jobcenter wohnungslosen Menschen Leistungsangebote zur Eingliederung in Arbeit, bieten sie spezialisierte Maßnahmen zur Aktivierung und Qualifizierung an oder führen sie andere beschäftigungsfördernde Projekte speziell für wohnungslose Personen durch, deutet das ebenfalls auf eine zielgruppenspezifische Sensibilisierung.

Tabelle 4.5 Angebote der Jobcenter zur Eingliederung in Arbeit für wohnungslose Personen

	N	In %
Wir haben spezielle Leistungsangebote zur Eingliederung von Wohnungslosen bzw. führen Maßnahmen/Projekte speziell für Wohnungslose durch.	9	14,8
Wir haben Leistungsangebote zur Eingliederung bzw. halten bestimmte Maßnahmen vor, die auch für Wohnungslose geeignet sind.	10	16,4
Es gibt in unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich Angebote der Wohnungslosenhilfe (bei freien Trägern), die eine berufliche Förderung zum Ziel haben.	3	4,9
Solange eine aktuelle Wohnungslosigkeit andauert, halten wir die berufliche Förderung nicht für zielführend. Maßnahmeangebote machen wir i. d. R. erst, wenn die Wohnungslosigkeit überwunden ist.	18	29,5
Wir streben in aller Regel eine Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt an. Wohnungslosigkeit muss kein Hinderungsgrund sein, eine Arbeit aufzunehmen.	17	27,9
Keine der genannten Möglichkeiten trifft zu. Um wohnungslose Menschen zu aktivieren, verfahren wir anders.	10	16,4
Gesamtzahl der antwortenden Jobcenter	61	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M073 an Jobcenter: Gibt es in Ihrem Jobcenter Leistungsangebote zur Eingliederung in Arbeit, einschließlich Maßnahmen zur Aktivierung und Qualifizierung, oder sonstige beschäftigungsfördernde Projekte speziell für wohnungslose Personen? 61 Jobcenter mit Angaben.

¹⁷ Drei Jobcenter beschrieben Inhalte, aber nicht die Organisation.

Jobcenter nannten u. a. spezialisierte Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II für Wohnungslose, Angebote für unter 25-Jährige („Ziel: Kombination aus Integration in den eigenen Wohnraum sowie die Heranführung und Eingliederung in das Gesellschafts- und Beschäftigungssystem durch intensive Sozial- und Netzwerkarbeit.“) oder stark auf die Lebenslage von Menschen ohne Wohnung ausgerichtete Unterstützungsangebote:

„Der Träger bietet vor Ort eine komplett ausgestattete Küche, Duschen und Waschmaschine + Trockner an. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben die Möglichkeit, täglich zu frühstücken, zu duschen und ihre Kleidung zu waschen und zu trocknen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfahren darüber hinaus Unterstützung bei der Wohnraumsuche, Behördengängen und Arztbesuchen. enge Zusammenarbeit mit dem bezirklichen Sozialdienst und Vermittlung spezieller Hilfen nach § 16a SGB II.“

Darüber hinaus drückt sich in solchen Angeboten das Verständnis zur Integrationsarbeit mit eher arbeitsmarktfernen Zielgruppen aus: Wird mit der Integrationsarbeit erst begonnen, wenn die Lebenslage stabilisiert ist und wenn Integrationshemmnisse beseitigt sind, oder wird das Ziel, in Arbeit und Beschäftigung zu vermitteln, unabhängig von der Lebenslage verfolgt?

Die befragten Jobcenter ordneten sich recht gleichverteilt den unterschiedlichen Positionen zu. Knapp 30 Prozent hielten es nicht für angezeigt, mit einer beruflichen Förderung und Vermittlung zu beginnen, so lange Wohnungslosigkeit andauerte. Etwa 31 Prozent boten eigene spezialisierte Maßnahmen für Wohnungslose an, oder sie konnten zumindest auf ein für diesen Personenkreis geeignetes Angebot zurückgreifen. Hierzu gehörte auch das Jobcenter in einer einbezogenen Großstadt, das ein ausdifferenziertes Maßnahme- und Förderportfolio vorhielt und eine Reihe von arbeitsmarktfernen Zielgruppen in die Förderung einbezog. Etwa 28 Prozent der Jobcenter strebten ohne zusätzliche Förderung eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt an und stimmten der Aussagen zu „Wohnungslosigkeit muss kein Hinderungsgrund sein, eine Arbeit aufzunehmen.“ Ihre Einschätzung bildet ab, dass die Arbeitsmarktbedingungen offenbar günstig für wohnungslose Menschen waren.

4.1.4 System der privaten und freiverbandlichen Wohnungsnotfallhilfen

Auf welche Angebote und Strukturen die Erhebung bei privaten und freiverbandlichen Anbietern der Wohnungsnotfallhilfen stoßen würde, war zu Beginn der Untersuchung nur schwer abzusehen. In den meisten Bundesländern gibt es zwar Leistungstypen für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, die für eine gewisse Vereinheitlichung sorgen¹⁸, aber sie unterscheiden sich von Land zu Land enorm. Dass die Hilfesysteme sehr unterschiedlich gut ausgebaut sein würden, war vor dem Hintergrund einer höchst ungleichen Problembetroffenheit in jedem Fall zu erwarten: In den Großstädten mussten ausdifferenziertere Hilfesysteme als im ländlichen Raum bestehen. Aus den Vorab-Recherchen war bereits bekannt, dass es in drei der befragten kreisfreien Städte (alle in Ostdeutschland) und einem Fünftel der 33 Kreise (nämlich in sieben, vier in West- und drei Ostdeutschland) keine Träger gab, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII bzw. andere Hilfen für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte anboten.

Nur einen einzigen freien Träger mit Hilfen für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen/Haushalte gab es in 17 der 43 kreisfreien Städte mit Berlin (40 %) – fünf lagen in Ost- und 12 in Westdeutschland. Sogar in 20 der 33 Kreise (61 %), davon acht im Osten und 12 im Westen, war im Feld der Wohnungsnotfallhilfen lediglich ein Träger tätig.

¹⁸ Mit den sogenannten Leistungstypen werden die Anforderungen aus dem Leistungserbringungsrecht der Sozialhilfe nach §§ 75 bis 81 SGB XII erfüllt; sie sollen die Kalkulation von Vergütungen für „Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Bedarf“ (§ 76 Abs. 2 SGB XII) unterstützen.

Tabelle 4.6 **Träger mit Hilfen für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte in einbezogenen kreisfreien Städten, in Berlin und in Kreisen**

	Kreisfreie Städte und Berlin	Kreise
	Anzahl	Anzahl
Kein Träger mit Wohnungsnotfallhilfen	3	7
Ein Träger mit Wohnungsnotfallhilfen	17	20
Mehrere Träger mit Wohnungsnotfallhilfen	23	6
Gesamtzahl	43	33

Quelle: GISS-Online-Erhebung 2018. Eigene Berechnungen für 42 kreisfreie Städte, Berlin und 33 Kreise.

Das kann auf überschaubare Bedarfe und eine spezialisierte Leistungserbringung hinweisen, bedeutet aber auch, dass Hilfesuchende lediglich in sechs der untersuchten Kreise und in 23 kreisfreien Städten eine Wahl zwischen unterschiedlichen Anbietern hatten. Dass nicht alle Anbieter die gleichen Hilfen vorhalten, schränkt die Wahlmöglichkeiten weiter ein.

Genaueren Aufschluss über die Organisation der privaten und freiverbandlichen Wohnungsnotfallhilfen sollten Aussagen der Kommunen über die lokalen Angebotsstrukturen und ihre Kooperation mit freien Trägern geben, vor allem aber die Aussagen der 191 freien Träger selbst, die schließlich an der Untersuchung teilnahmen. Die Befragung unterschied dabei zwischen

- Hilfen/Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (insbesondere in Wohnungsnotlagen) und
- Hilfen/Angeboten für Menschen in Wohnungsnotlagen, die anstatt oder ergänzend zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII vorgehalten werden.

Diese Unterscheidung warf für die Befragten allerdings stellenweise Probleme auf, ihre Angebote zuzuordnen, z. B., weil diese nicht allein nach dem Achten Kapitel SGB XII, sondern auch auf anderer gesetzlicher Grundlage realisiert wurden, oder weil bei Zuschüssen der Kommune oder anderer Leistungsträger nicht bekannt war, nach welcher Rechtsnorm sie gewährt wurden.¹⁹ Unter anderem wegen der Trägerangaben zur Finanzierung ihrer Angebote kann als relativ sicher gelten, dass stationäre und teilstationäre Einrichtungen und das Gros der betreuten Wohnformen auf Grundlage von §§ 67 ff. SGB XII umgesetzt wurden. Für andere Angebote war das jedoch nicht immer zweifelsfrei zu klären. Da sich aus den detaillierten Angaben der Träger unabhängig davon sehr gut rekonstruieren lässt, wie differenziert die Hilfesysteme aufgebaut sind, wurden für die folgenden Auswertungen beide Kategorien der Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen überwiegend zusammengefasst.

Einige Einschränkungen müssen dabei aber berücksichtigt werden:

Zwar lassen sich die lokalen Angebotsstrukturen gut analysieren, um beispielsweise zu ermitteln, ob Akteurinnen und Akteure ihre Schwerpunkte eher auf die präventiven und reintegrativen Hilfen oder auf die Hilfen für aktuell Wohnungslose legen. Aus den Angeboten kann jedoch weder auf Bedarfe, noch auf Bedarfsdeckung, noch auf die Qualität der Leistung geschlossen werden. Angebote können etwa „fehlen“, weil die Fallzahlen gering sind und die Verantwortlichen sich dazu entschließen, für wenige Einzelfälle keine spezialisierten Angebote aufzubauen. Oder sie sind nicht vorhanden, obwohl es Bedarf gibt und sie eigentlich gebraucht würden. Aus der Tatsache, dass Angebote vorhanden sind,

¹⁹ Auch bei den antwortenden Stellen der Kommunen herrschte nicht immer Gewissheit über die gesetzlichen Grundlagen der Angebote (siehe Tabelle 2 im Anhang).

lässt sich – vor allem in größeren Städten – nicht schlussfolgern, dass alle Menschen mit einem Bedarf auch Zugang dazu haben. Aus den Analysen geht nicht hervor, wie gut erreichbar die Angebote sind, welche Zugangsvoraussetzungen erfüllt sein müssen, und ob ausreichend Kapazitäten vorhanden sind. Schließlich bleibt auch offen, ob alle Angebote in der gewünschten Weise wirken. Dass eine Hilfemaßnahme angeboten wird, bedeutet noch nicht, dass Wohnungslosigkeit überwunden wird.

4.1.4.1 Beauftragung freier Träger durch die Kommunen

Im Hinblick auf eine Vernetzung der Wohnungsnotfallhilfen interessierte, wie häufig die kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden freie Träger mit der Durchführung bestimmter Aufgaben aus dem oben erläuterten Katalog beauftragten (siehe Tabelle 4.7). Aus den Antworten geht hervor, dass freie Träger in erheblichem Umfang in die kommunale Aufgabenerledigung einbezogen waren. Gleichzeitig zeigt sich, dass Städte und Gemeinden, in denen freie Träger aktiv waren, bei ihrer Aufgabenerledigung in sehr unterschiedlichem Maß auf deren Angebote zurückgriffen.

Hoheitliche Aufgaben wurden in allen Kommunen selbstverständlich von den Trägern der Sozialhilfe der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. den Ordnungs- und Polizeibehörden wahrgenommen. Freie Träger waren dabei nirgendwo einbezogen.

In einer Mehrheit der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nahmen freie Träger auch sonst keine Aufgaben im Auftrag der Kommune wahr. Dies lässt sich zum einen mit der Angebotsstruktur der freien Träger erklären, die in Kreisen deutlich „dünner“ war als die in kreisfreien Städten (siehe oben Tabelle 4.6), weshalb die kreisangehörigen Städte und Gemeinden vermutlich seltener auf geeignete Angebote zurückgreifen konnten. Dies ist wahrscheinlich auch der Grund dafür, dass freie Träger durchgängig in mehr kreisfreien Städten als in kreisangehörigen Städten und Gemeinden in die kommunale Aufgabenerledigung einbezogen waren. Es gab nur eine Ausnahme: In Kreisen waren freie Träger häufiger als in den kreisfreien Städten mit der Erbringung aufsuchender Hilfen (Hausbesuche) beauftragt – möglicherweise ein Hinweis auf die schlechtere Erreichbarkeit kommunaler Stellen im ländlichen Raum und ein Versuch, dies zu kompensieren.

Waren freie Träger an der Wohnungssicherung bei Haft beteiligt, was nur selten vorkam, handelte es sich meist um Beratungsstelle der Straffälligenhilfe, die als Mittler zwischen Inhaftierten und Sozialbehörden auftraten. Immerhin in einem guten Viertel der kreisfreien Städte (11 von 42) und in drei kreisangehörigen Gemeinden – häufiger als erwartet (siehe 4.3.2.1) – traten die freien Träger als eigenständige „Betreiber“ von Notunterkünften im Auftrag der Kommune auf. Nicht nur in diesen Kommunen, sondern sogar in insgesamt 25 Fällen waren sie mit der sozialarbeiterischen Betreuung von in den Unterkünften lebenden Menschen betraut. In insgesamt 27 Städten und Gemeinden unterstützten sie Wohnungslose auch bei der Reintegration in Wohnraum.

Einige „Angebotslücken“ bei den kreisfreien Städten, insbesondere bei Straßensozialarbeit und nachgehenden wohnbegleitenden Hilfen zur dauerhaften Absicherung von Mietverhältnissen, wurden offenbar vielerorts durch freie Träger geschlossen: 19 kreisfreie Städte (45 %) hatten freie Träger mit der Durchführung von Straßensozialarbeit beauftragt, 18 (42,8 %) mit der Erbringung von wohnbegleitenden Hilfen.

Tabelle 4.7 Beauftragung freier Träger mit der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben nach Status der Städte und Gemeinden (Mehrfachnennungen)

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte und Gemeinden
	Anzahl	Anzahl
Alle Aufgaben werden von der Kommune wahrgenommen.	8	33
Freie Träger übernehmen im Auftrag der Kommune Aufgaben:	34	25
Mietschuldenübernahme nach § 36 SGB XII	0	0
Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II	0	0
Beratung und Unterstützung mit „Komm-Struktur“ im Rahmen der Prävention	6	8
Aufsuchende Hilfen/Hausbesuche im Rahmen der Prävention	5	10
Wohnungssicherung nach §§ 67 ff. SGB XII bei kurzfristiger Inhaftierung	3	1
Bereitstellung und Verwaltung von Obdachlosenunterkünften	11	3
Zuweisung/ordnungsrechtliche Einweisung	0	0
Sozialarbeiterische Begleitung / Unterstützung in den Unterkünften	19	6
Straßensozialarbeit	17	8
Bereitstellung und Verwaltung von Asylbewerberunterkünften, die auch für wohnungslose Geflüchtete mit gesichertem Aufenthaltsstatus genutzt werden	8	0
Unterstützung der Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung	15	12
Unterstützung der Integration von Geflüchteten mit Schutzstatus in die Normalwohnraumversorgung	10	8
Absicherung der Nachhaltigkeit durch wohnbegleitende Hilfen	18	7
Gesamtzahl Kommunen	42	58

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M002 an kreisfreie Städte und M003 an kreisangehörige Städte und Gemeinden. 42 kreisfreie Städte und 58 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Aussagen.

4.1.4.2 Einbindung der freien Träger in das Handlungsfeld der Prävention

Welche Aufgaben freie Träger übernehmen können und wollen, hängt von ihren Angeboten, ihren fachlichen Schwerpunkten, aber auch von ihrem Selbstverständnis ab. Manche Träger der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII sehen sich – z. T. in der historischen Tradition der Wandererfürsorge und Gefährdetenhilfe – vor allem in einer Zuständigkeit für bereits wohnungslose Menschen, oder sie halten im lokalen Hilfesystem ein Angebot vor, das nur dieser Zielgruppe gilt. Der Deutsche Verein empfiehlt den Trägern der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII, „eine stärkere präventive Ausrichtung der Hilfen anzustreben“ (DV, 2013, S. 13).

Häufiger als in den kreisfreien Städten waren freie Träger in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit Beratung im Rahmen der Prävention beauftragt, jedoch lag in diesem Handlungsfeld offensichtlich kein Schwerpunkt der trägerübergreifenden Kooperation (siehe oben Tabelle 4.7).²⁰

Die Befragung der Träger ergab ein zweigeteiltes Bild: Einerseits konzentrierten sich 83 von 190 (43,7 %) „im Wesentlichen auf akut wohnungslose Menschen“, die übrigen Träger waren jedoch in irgendeiner Form – im Auftrag der Kommune, im Auftrag von Wohnungsgesellschaften, des Jobcenters, der überörtlichen Sozialhilfeträgers oder im „Auftrag unserer Nutzer*innen“ (Freitextantwort) – in die vor Ort vorgehaltenen präventiven Angebote eingebunden (siehe Tabelle 11 im Anhang).

Für die örtlichen Hilfesysteme wurde jeweils ermittelt, ob ein bestimmtes Angebot in der Kommune vorhanden war oder nicht (siehe Tabelle 4.8). Danach gab es in 71,8 Prozent der kreisfreien Städte und immerhin in 44,8 Prozent der Kreise wenigstens ein präventives Angebot in freier Trägerschaft. (Es zeigt sich aber auch, dass in vier kreisfreien Städten und in sechs Kreisen Beratungsstellen vorhanden waren, ohne dass die Träger angaben, auch präventive Hilfen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit zu leisten.)

4.1.4.3 Örtliche Angebotsstruktur

Unterschiede zwischen städtischem- und ländlichem Raum werden auf Anhieb sichtbar, wenn die Verfügbarkeit bestimmter Angebote in den Hilfesystemen geprüft wird.

In einer Mehrheit der Kreise ist ein Basisangebot vorhanden: In etwa zwei Dritteln (66,4 %) gibt es eine Beratungsstelle, zum Teil kombiniert mit der Bereitstellung einer Erreichbarkeitsadresse (62,1 %) und/oder einem Tagesaufenthalt (58,6 %). Verbreitet ist außerdem nur noch das Angebot einer Betreuung nach §§ 67 ff. SGB XII in eigenem Wohnraum, auf die in knapp zwei Dritteln der Kreise (65,5 %) zurückgegriffen werden kann. Alle anderen Angebote existieren jeweils nur in einer Minderheit der Kreise.

In den kreisfreien Städten ist das Angebot des Dezentralen Stationären Wohnens gem. §§ 67 ff. SGB XII am seltensten vorhanden. Nach diesem wirkungsvollen Konzept der Stationären Hilfe (vgl. Steffen & Henke, 2018, S. 8 f.), bei dem Heimbewohnerinnen und -bewohner während der stationären Maßnahme in eine von der Einrichtung vorläufig angemietete Wohnung ziehen, die sie später mit einem Hauptmietvertrag übernehmen, wird nur in acht Städten und vier Kreisen gearbeitet. Seltener als andere Angebote finden sich auch teilstationäre Hilfen (in 25,6 % der kreisfreien Städte) und die Betreuung in Wohngruppen (in 38,5 %) nach §§ 67 ff. SGB XII.

Eine Mehrheit der kreisfreien Städte (56,4 %) verfügte über ein Angebot der Ambulanten Betreuung in Trägerwohnraum. Was dieses Angebot problematisch macht, ist seine Befristung: Mit dem Ende der Maßnahme muss der Wohnraum in der Regel wieder geräumt werden.

²⁰ Ein Beispiel für eine weitreichende Beauftragung fand sich in einer Fallstudie in einem westdeutschen Kreis (siehe auch 4.2.3.1).

Tabelle 4.8 Hilfen/ Angebote für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten bzw. Menschen in Wohnungsnotlagen

Angebot vorhanden	Kreisfreie Städte und Gesamtberlin		Anzahl Kreise	
	Anzahl	In %	Anzahl	In %
Handlungsfeldübergreifend				
Beratungsstelle (überwiegend gem. §§ 67 ff. SGB XII)	32	82,1	19	65,5
Beschäftigungsangebote	18	45,0	9	31,0
Prävention				
Präventive Hilfen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit	28	71,8	13	44,8
Hilfen für aktuell Wohnungslose				
Tagesaufenthalt	32	82,1	17	58,6
Bereitstellung von Erreichbarkeitsadressen	27	69,2	18	62,1
Notschlafstelle	25	64,1	12	41,4
Streetwork	25	64,1	8	27,6
Notunterbringung / Betreuung in komm. Obdachlosenunterkünften	27	69,2	12	41,4
Ambulante Betreuung gem. §§ 67 ff. SGB XII in Trägerwohnraum	22	56,4	7	24,1
Ambulante Betreuung gem. §§ 67 ff. SGB XII in Wohngruppen	15	38,5	5	17,2
Teilstationäre Angebote gem. §§ 67 ff. SGB XII	10	25,6	2	6,9
Stationäre Angebote gem. §§ 67 ff. SGB XII in Einrichtungen	23	59,0	7	24,1
Dezentrales Stationäres Wohnen gem. §§ 67 ff. SGB XII	8	20,5	4	13,8
Dauerhafte Wohnungsversorgung				
Trägereigene Wohnungen ohne persönliche Hilfe	11	28,2	2	1,4
Wohnraumakquisition und -vermittlung	26	66,5	10	34,5
Ambulante Betreuung gem. §§ 67 ff. SGB XII in eigenem Wohnraum	33	84,6	19	65,5
Anzahl der kreisfreien Städte und Kreise mit Angaben der freien Träger	39	100,0	29	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Frage M015 an freie Träger: Welche Hilfen/Angebote halten Sie für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (insb. in Wohnungsnotlagen) in Ihrer Stadt/Ihrem Kreis vor? Und Frage M019 an freie Träger: Gibt es andere oder weitere Hilfen/Angebote für Menschen in Wohnungsnotlagen in Ihrer Stadt/Ihrem Kreis, die Sie anstatt oder ergänzend zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII vorhalten? 191 freie Träger aus 39 kreisfreien Städten, Gesamtberlin und 29 Kreisen mit Angaben.

Dagegen gaben nur elf Träger aus kreisfreien Städten an, Trägerwohnraum zur Verfügung zu stellen, ohne dass mit dem Mietverhältnis eine Betreuung verbunden ist. Dahinter können unbefristete Untervermietungen im Einzelfall, aber auch die viel selteneren Angebote professioneller Wohnraumagenturen stehen (vgl. Steffen, 2016).

Mehrheitlich sind in den kreisfreien Städten sowohl niedrigschwellige Notschlafstellen und Streetwork als auch stationäre Einrichtungen mit geringeren Platzzahlen und höherschweligen Zugangsvoraussetzungen und -verfahren vorhanden. Beratungsstellen und Tagesaufenthalte finden (wohnungslose) Ratsuchende sogar in über vier Fünfteln aller kreisfreien Städte (82,1 %), und obwohl insgesamt die Hilfen für aktuell Wohnungslose das Angebot deutlich dominieren, ist die ambulante Betreuung gem. §§ 67 ff. SGB XII im eigenen Wohnraum der Betreuten nahezu flächendeckend in fast 85 Prozent der Städte vorhanden.

Zwei freie Träger in großen Großstädten und ein Träger aus einem Kreis hielten 14 der 16 in Tabelle 18 dargestellten Angebote vor. 14 Träger aus kreisfreien Städten und drei, die in Kreisen tätig waren, boten zwischen zehn und 13 der beschriebenen Leistungen an. 71 Träger (56 in kreisfreien Städten und 15 in Kreisen) hielten nur ein oder zwei Angebote vor.

Wenn Träger Angebote in Kreisen machen, muss das nicht bedeuten, dass sie tatsächlich das gesamte Kreisgebiet abdecken und dass ihre Hilfen überall im Kreis zur Verfügung stehen. Auf eine Frage an die 40 Träger, die in Kreisen tätig waren, antworteten nur acht, also ein Fünftel: „Die Angebote werden in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden in gleicher Weise vorgehalten.“ 12 Träger beschränkten ihr Angebot aber ausschließlich auf die jeweilige Kreisstadt (siehe Tabelle 11 im Anhang). Ob Beratung in diesen Regionen in Anspruch genommen werden kann, hängt damit wesentlich von der Entfernung zur Kreisstadt und von vielen weiteren Faktoren wie etwa dem Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs ab. Wohnungslose Menschen, die intensivere persönliche Unterstützung benötigen, werden unter Umständen nicht erreicht.

4.1.5 Wohnungsnotfallhilfeplanung

Als Hinweis auf eine trägerübergreifende Planung und Steuerung in den lokalen Hilfesystemen kann es angesehen werden, wenn es eine Wohnungsnotfallhilfeplanung gibt.

Knapp 36 Prozent der kreisfreien Städte verfügten über eine Planungsinstanz, die strukturelle Interventionsbedarfe für die lokalen Wohnungsnotfallhilfen identifizierte und Lösungen entwickelte. Weitere 18 Prozent gaben an, die Wohnungsnotfallhilfeplanung sei Bestandteil der allgemeinen Sozialplanung. In den Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden konnte ein großer Teil der Befragten – zwischen 40 und 45 Prozent – keine Auskunft geben. Nur in drei Kreisen (10 %) waren die Antwortenden sicher, dass die Wohnungsnotfallhilfen Gegenstand einer spezialisierten bzw. allgemeinen Sozialplanung waren, in einem Drittel der Kreise gab es sicher keine solche Planung.

Nur in etwa der Hälfte der Fälle bestanden regelmäßig tagende Gremien, in denen mehrere Akteursgruppen zur Planung trägerübergreifend zusammenkamen. Bei zweien lag die Planung in Händen der Kommune, welche die freien Träger teilweise einbezog. In einem Fall übernahm auch ein Träger Planungstätigkeiten. In der anderen Hälfte der Fälle war die Planungsaufgabe kommunalen Ämtern, Fachabteilungen oder der Zentralen Fachstelle zugeordnet, ohne dass weitere Akteurinnen und Akteure beteiligt waren. Zum Teil setzte dort Planung erst ein, wenn Fachabteilungen bzw. Leistungserbringende Bedarfe meldeten. Zwei Kommunen hatten gerade mit dem Aufbau einer Fachplanung begonnen.

Tabelle 4.9 Planung von Wohnungsnotfallhilfen

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Freie Träger	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Es gibt eine eigene Wohnungsnotfallhilfeplanung.	14	35,9	2	20,0	0	0,0	2	6,7	41	24,1
Die Wohnungsnotfallhilfeplanung ist Teil der allgemeinen Sozialplanung.	7	17,9	1	10,0	3	5,9	1	3,3	21	12,4
Es gibt keine entsprechende Planungsinstanz.	9	23,1	5	50,0	10	19,6	10	33,3	33	19,4
Unbekannt	7	17,9	1	10,0	23	45,1	12	40,0	65	38,2
Trifft nicht zu	2	5,1	1	10,0	15	29,4	5	16,7	10	5,9
Gesamt	39	100,0	10	100,0	51	100,0	30	100,0	170	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M096 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger: Gibt es eine Planungsinstanz, die strukturelle Änderungs- und Interventionsbedarfe für die Wohnungsnotfallhilfen identifiziert und Lösungsvorschläge entwickelt? 39 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 51 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 30 Kreise und 170 freie Träger mit Angaben.

4.1.6 Lokale Hilfesysteme

Für die weitere Charakterisierung wurden die Hilfesysteme sehr grob nach dem Grad ihrer Ausdifferenzierung unterschieden: Waren präventive Angebote vorhanden? Gab es neben den niedrigschwelligen Akuthilfen für Wohnungslose auch Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII, die eine vorübergehende Unterkunft boten? Und gab es wohnbegleitende Hilfen, um Mietverhältnisse nachhaltig zu sichern?

Als „voll ausdifferenziert“ wurden die Angebote der freien Träger beschrieben, wenn alle drei Fragen mit ja beantwortet werden konnten. Das war in 42 von 100 Kommunen, darunter 18 kreisangehörigen Städten und Gemeinden, der Fall. Als „gut ausgestattet“ galten sie, wenn zwei Bereiche abgedeckt waren (24 Kommunen), und als „schwach ausgestattet“, wenn allenfalls aus einem Handlungsfeld Angebote vorhanden waren (14 Kommunen). In 20 Gemeinden gab es gar keine Angebote freier Träger.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Analysen kann nachfolgend ein Versuch gemacht werden, die untersuchten Hilfesysteme zu charakterisieren.²¹ Dabei geht es allein um die Organisationsstrukturen. Für eine grobe Typisierung der 42 kreisfreien Städte und der 58 kreisangehörigen Gemeinden werden drei Merkmale zusammen betrachtet:

²¹ Die Berliner Bezirke werden ausgenommen.

- die Organisationsvarianten bei kreisfreien Städten und bei Kreisen mit ihren kreisangehörigen Gemeinden,
- wegen der Schnittstelle im Handlungsfeld der Prävention die Übertragung der Aufgaben nach § 22 Abs. 8 SGB II (Mietschuldenübernahme) vom Jobcenter an den kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende und
- und der Grad der Ausdifferenzierung bei den Angeboten der freien Träger.

In der Kombination dieser Merkmale ergeben sich folgende Typen:

- (1) **Zentrale Fachstellen mit Aufgabenübertragung nach SGB II/ voll ausdifferenziertes Hilfesystem freier Träger (18 Fälle; Große Großstädte/ Berlin, 12 West, 8 Ost)**
In den „Zentralen Fachstellen“ dieser Kommunen sind Aufgaben aus allen Handlungsfeldern gebündelt, darunter alle hoheitlichen Aufgaben einschließlich der Übernahme von Mietschulden nach dem SGB II. Freie Träger arbeiten – oft im Auftrag der Kommune – präventiv, übernehmen Aufgaben im Bereich der Unterbringung und sie unterstützen durch nachgehende Hilfen die dauerhafte Reintegration wohnungsloser Menschen.
- (2) **Fachstellen mit eingeschränkten Kompetenzen in der Prävention/ voll ausdifferenziertes Hilfesystem freier Träger (8 Fälle; Großstädte, Mittelstädte, Landgemeinden, 6 West, 2 Ost):**
In Kommunen dieses Typs sind Aufgaben überwiegend in Fachstellen gebündelt, es fehlt jedoch entweder die Kompetenz, Mietschulden nach § 36 SGB XII übernehmen zu können, oder die Übertragung der Aufgaben nach dem SGB II, was den Abstimmungsaufwand im Rahmen der Prävention deutlich erhöht. Die Trägerstruktur ist wie in Typ 1 vielfältig und die Angebote der freien Träger decken alle Handlungsfelder ab.
- (3) **Aufgabenbündelung bei einem Amt mit Zuständigkeiten nach dem SGB II / Gut ausgebautes Hilfesystem der freien Träger (4 Fälle, Großstadt, Mittelstädte, 1 West, 3 Ost):**
Kommunen dieses Typs haben die eigenen Zuständigkeiten bei einem städtischen Amt gebündelt. In der Prävention, die beim Sozialamt angesiedelt ist, sind sie auch für die Fälle nach dem SGB II zuständig. Das Hilfesystem der freien Träger ist insbesondere im Bereich der (qualifizierten) Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII für aktuell Wohnungslose gut ausgebaut.
- (4) **Aufgabenbündelung in Ämterstruktur ohne Zuständigkeiten nach dem SGB II / unterschiedlich ausgebaute Hilfesysteme freier Träger (15 Fälle, Mittelstädte, Kleinstädte, 8 West, 7 Ost):**
Die zugehörigen Kommunen haben die wesentlichen Aufgaben der Wohnungsnotfallhilfe aus den drei Handlungsfeldern in einem Fachamt gebündelt, ohne dass Aufgaben nach dem SGB II übertragen worden sind. In den kreisangehörigen Gemeinden liegen die Aufgaben nach dem SGB XII in der Kreisverwaltung. Bezogen auf die Strukturen der freien Träger lassen sich zwei Untergruppen bilden. In sieben Fällen bestehen gut ausgebaute Angebote freier Träger. In acht Fällen existieren keine Angebote freier Träger.
- (5) **Keine Aufgabenbündelung / unterschiedliche ausgebaute Hilfesysteme freier Träger (25 Fälle; Mittelstädte, Kleinstädte, Landgemeinden, 22 West, 3 Ost):**
Die Kommunen, die diesem Typ zugeordnet wurden – vier kreisfreie Städte und 21 kreisangehörige Gemeinden – verzichten auf eine Bündelung ihrer Wohnungsnotfallhilfen in der Verwaltung, auch wenn einige der kreisangehörigen Gemeinden zur Erledigung von Aufgaben nach dem SGB XII herangezogen sind. Aufgaben über die Unterbringung hinaus werden nur selten wahrgenommen. Die Aufgaben nach dem SGB II liegen beim Jobcenter, die nach dem SGB XII beim Kreis. Bezogen auf die Strukturen der freien Träger lassen sich zwei Untergruppen bilden. In 15 Fällen greifen die öffentlichen Träger auf voll ausgebaute

Hilfesysteme der freien Träger zurück, die Angebote aus allen Handlungsfeldern umfassen. Und in 10 kreisangehörigen Städten und Gemeinden existieren keine Angebote freier Träger.

(6) Aufgabenbündelung beim Kreis ohne Zuständigkeiten nach dem SGB II (12 Fälle; Mittelstädte, Kleinstädte, 8 West, 4 Ost):

Prägend für diesen Typ ist die Bündelung eines großen Teils der Wohnungsnotfallhilfen in den Verwaltungen der Kreise, während allein die Aufgabe der ordnungsrechtlichen Unterbringung bei den kreisangehörigen Gemeinden liegt. Es lassen sich bezogen auf die freien Träger zwei Untergruppen bilden. In zwei Gemeinden arbeiten die Träger eng mit den Kreis- und Gemeindeverwaltungen zusammen und halten ein vollständiges, hoch ausdifferenziertes Hilfeangebot vor. In den übrigen Gemeinden weist das Hilfesystem der freien Träger entweder im Bereich der Prävention/Reintegration oder im Bereich der Hilfen für Wohnungslose Lücken auf.

(7) Kein Hilfesystem vorhanden (18 Fälle; Mittelstädte, Kleinstädte, Landgemeinden; 14 West, 4 Ost):

Es gibt keine freien Träger, die Hilfen für Menschen in Wohnungsnotfällen anbieten. Bei den Kommunen ist die Aufgabenerledigung auf das Notwendigste begrenzt. Nur die Aufgaben, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind, werden wahrgenommen. In Kreisen bearbeiten und entscheiden Jobcenter und Kreisverwaltung getrennt bei Mietschuldenangelegenheiten, und die Gemeinden übernehmen nur die Aufgabe der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Diesem Typ wurden auch drei kreisfreie Städte zugeordnet.

Die Analyse bestätigt die Einschätzung, dass eine weitgehende Aufgabenbündelung und gut ausgebauten Angebote der freien Wohlfahrtspflege „großstädtische“ Hilfesysteme kennzeichnen, während in kleineren Städten und Gemeinden mit überschaubaren Verwaltungsstrukturen solche Modelle nicht umgesetzt werden und vielleicht auch unnötig komplex sind.

Allerdings sind im Sample auch eine Reihe von mittelgroßen Städten, die auf die Aufgabenbündelung weitgehend verzichten, was eher problematisch sein dürfte. Eine denkbare Lösung für kleine Gemeinden ist es, wenn der Kreis Wohnungsnotfallhilfen (über die Aufgaben nach dem SGB XII hinaus) zentral wahrnimmt; wie sich insbesondere in einem Kreis zeigte, lässt sich dies durchaus damit vereinbaren, freie Träger eng in die Arbeit einzubinden. Selbst bei sehr geringen Fallzahlen ist es mit ihrem sozialstaatlichen Auftrag kaum zu vereinbaren, wenn Städte und Gemeinden lediglich unumgängliche Aufgaben wahrnehmen.

4.2 Handlungsfeld Prävention

4.2.1 Präventionsfälle in den befragten Kommunen

Die Prävention von Wohnungsverlusten ist – erst recht unter der Bedingung angespannter Wohnungsmärkte – der effektivste Weg, um Wohnungslosigkeit zu bekämpfen. In Hilfesystemen, die ihre Wohnungsnotfallhilfen systematisch organisieren und miteinander verzahnen, hat die Wohnungssicherung aus vielen fachlichen, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen Priorität. Allerdings: Im großen Topf der Sozialausgaben einschließlich der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft sind die Wohnungsnotfallhilfen mit ihren Leistungen meist nur ein kleinerer Posten, und das überwiegend fehlende Interesse an fiskalischen Steuerungskennzahlen ist sicher ein Grund, warum auf kommunaler Ebene nur wenige Daten zur Prävention regelmäßig erhoben werden. Im Rahmen eines Benchmarking-Prozesses haben zwar die großen Großstädte 2010 in der Einschätzung, dass „vor dem Hintergrund deutlicher sozialer, aber auch fiskalischer Zielsetzungen vor allem präventiv gearbeitet werden muss und wird“, mit der Erarbeitung von Kennzahlen für die kommunale

Wohnungsnotfallprävention begonnen (Con_sens, 2015, S. 6). Dennoch fehlten auch im letzten und dritten Bericht noch Fallzahlen aus mehreren der 16 beteiligten Städte (Con_sens, 2017).

Auch die mit der vorliegenden Untersuchung erhobenen und nachfolgend vorgestellten Daten erlauben nur eine vorsichtige Annäherung an die Größenordnung, in der Haushalte in deutschen Städten und Gemeinden von einem Wohnungsverlust bedroht sein können.

- Erstens konnten eine Reihe der befragten Kommunen gar keine quantitativen Angaben machen. In den Anmerkungsfeldern zur Online-Befragung erläuterten einige Stellen in kleineren Gemeinden und bei Kreisen, wegen der geringen Fallzahlen werde die Präventionsarbeit nicht dokumentiert. Stellen, die keine Angaben zur Zahl der Präventionsfälle machen konnten, wiesen auch darauf hin, dass nur „abgeschlossene Fälle mit Leistungen“ erfasst würden, während „andere Beratungsanfragen“ nicht gezählt würden.²² Differenzierte Merkmale zu Haushaltsgröße und Kinderzahl, informierte eine Stadt, würden in Präventionsfällen nicht erfasst, „Familienangehörige“ würden vielmehr erst mit einer ordnungsrechtlichen Unterbringung „im System aufgenommen“.
- Zweitens konnten die Befragten sich nicht an einer allgemeingültigen Definition für bedrohte Wohnverhältnisse orientieren, und auch in der Untersuchung wurden hierzu keine Vorgaben gemacht. Abgefragt wurden Daten, die bei der Dokumentation der Fallarbeit in den untersuchten Kommunen entstehen, diese enthalten jedoch von Kommune zu Kommune unterschiedliche Bewertungen der Frage, ab wann ein Wohnverhältnis als „bedroht“ gelten soll. Die eine Stadt interveniert (und zählt) früh mit dem Argument, eine Gefährdung liege spätestens zu dem Zeitpunkt vor, zu dem die Miete nicht mehr gezahlt werden kann, in einer anderen Stadt gilt als von Wohnungslosigkeit bedroht erst jemand, dessen Vermieterin bzw. Vermieter bereits eine Räumungsklage eingereicht hat. Dass vergleichsweise hohe oder niedrige Fallzahlen auch auf die „ortsübliche“ Definition von „Gefährdung“ zurückgingen, ließ sich aus einigen Kommentaren und weiteren Erläuterungen gut nachvollziehen, und dies spricht für eine sehr vorsichtige Interpretation der gemeldeten Zahlen.
- Drittens entstehen Informationen über akut bedrohte Wohnverhältnisse nicht allein bei den Kommunen, sondern auch bei Dritten, vor allem bei den Diensten und Einrichtungen der freien Träger und bei den Jobcentern. Beide Akteurstypen wurden zwar auch befragt, aber die Ergebnisse werden nachfolgend nicht überall ausgewiesen: Zum einen sollen Doppelzählungen vermieden werden, zum anderen gab es nur ausgesprochen wenige Jobcenter, die überhaupt Angaben machen konnten. Insbesondere dort, wo Mietschulden nach Rechtskreisen getrennt bearbeitet werden und die kommunalen Stellen auch in das Clearing im SGB II nicht eingebunden sind, bleibt damit zweifellos ein größerer Teil der tatsächlich gefährdeten Haushalte unberücksichtigt.

Was wissen nun die kommunalen Stellen über Menschen, die von einem Wohnungsverlust bedroht sind oder waren? Wie viele Menschen wurden bei den für Prävention zuständigen Stellen in den lokalen Hilfesystemen beraten, welche Gründe für Wohnungsnotlagen wurden bekannt und welche Bedarfe zeigten sich?

Die nachfolgende Auswertung beruht auf Daten von 81 kommunalen Stellen, die nach Präventionsfällen für das Jahr 2017 gefragt wurden. Bei diesen 34 kreisfreien Städten, 41 kreisangehörigen Städten und Gemeinden und sechs Berliner Bezirken waren 2017 insgesamt 45.740 Haushalte wegen eines drohenden Wohnungsverlustes registriert worden.

²² Wichtige Informationen bleiben bei diesem Vorgehen allerdings undokumentiert: Weder ist eine Einschätzung zum Anteil der Fälle möglich, deren Wohnungsnotlage anders als durch eine Übernahme von Mietschulden abgewendet werden konnte, noch werden Fälle gezählt, denen eine Leistung verwehrt wurde. Auch Gründe, aus denen es geschah, werden nicht festgehalten.

Bevölkerungszahlen und Dichteberechnungen

In den Abschnitten 4.2.1, 4.3.1 und in Abschnitt 7 dieses Berichts werden Dichteberechnungen angestellt, um die Zahl der von Wohnungsverlust bedrohten Personen bzw. die Zahl der wohnungslosen Menschen bezogen auf die Gesamtbevölkerung eines Gebiets zu ermitteln.

Hierbei werden die Bevölkerungszahlen herangezogen, die auf Basis des Zensus 2011 vom Statistischen Bundesamt regelmäßig fortgeschrieben werden. Da im Rahmen der Online-Erhebung Stichtagszahlen für den 31.05.2018 sowie Jahresgesamtzahlen für das Jahr 2017 abgefragt wurden, werden für die Schätzung die fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen vom 31.12.2017 verwendet.

„Die [...] Bevölkerungszahlen ergeben sich durch Fortschreibung der Ergebnisse der jeweilig letzten Volkszählung mit Angaben der Statistiken der Geburten und Sterbefälle sowie der Wanderungsstatistik. Laut Bevölkerungsstatistikgesetz wird die Bevölkerungszahl in Deutschland buchhalterisch fortgeschrieben. Monatlich wird eine Bilanzierung der von den Standesämtern gemeldeten Geburten (+) und Sterbefälle (-) sowie der von den Meldebehörden gemeldeten Zuzüge (+) und Fortzüge (-) durchgeführt, um damit die neuen Bevölkerungszahlen zu ermitteln. Den Startpunkt der Berechnung bildet die jeweils letzte Volkszählung. (...) Die Bevölkerungszahlen werden bis auf Gemeindeebene nach demografischen Merkmalen fortgeschrieben. Personen mit mehreren Wohnsitzen werden nur einmal gezählt und zwar am Ort der Hauptwohnung.“

(Quelle: DESTATIS 2019)

Zur Berechnung von Dichtewerten (definiert als Zahl der von Wohnungsverlust bedrohten / wohnungslosen Haushalte je 1.000 Haushalte in einem Gebiet) wurden die einbezogenen Städte und Gemeinden nach den Stadt- und Gemeindetypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) vier Größenklassen zugeordnet: Unterschieden werden

- Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW),
- Mittelstädte bis 100.000 EW,
- kleine Großstädte bis 500.000 EW und
- große Großstädte ab 500.000 EW.

Für die Städte und Gemeinden der gleichen Größenklasse wurden durchschnittliche Dichtewerte berechnet, und mit der Gesamtzahl der von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte wurde eine Dichte für alle einbezogenen Kommunen ermittelt.

In den einbezogenen Städten und Gemeinden mit Daten gab es im Jahr 2017 insgesamt etwa 7,9 Mio. Haushalte²³, das waren etwas mehr als 19 Prozent aller Haushalte in Deutschland. Auf dieser Grundlage wurde eine Dichte von 5,8 von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten je 1.000 Haushalte ermittelt. Im Durchschnitt der untersuchten Kommunen war demnach 2017 von mindestens jedem 173. Haushalt einer Stadt oder Gemeinde bekannt, dass ein Wohnungsverlust drohte.²⁴

²³ Daten zu den privaten Haushalten in den kleinen Gemeinden bis 20.000 EW lagen für das Jahr 2017 überwiegend nicht vor. Die Berechnungen für 31 Gemeinden beruhen daher auf den Zensusdaten aus dem Jahr 2011. Seither ist die Zahl der privaten Haushalte vermutlich in den meisten Gemeinden leicht gestiegen.

²⁴ Zum Vergleich: Eine Vollerhebung zu Haushalten, die von einem Wohnungsverlust unmittelbar bedroht und deshalb bei einer Kommune gemeldet waren, führte die GISS 2012 für das Bundesland Nordrhein-Westfalen durch (Busch-Geertsema et al., 2014). Auf der Grundlage der Daten aus 180 Städten und Gemeinden wurde damals eine Zahl von 46.418 Präventionsfällen ermittelt; Zahlen für 33 kleine Gemeinden ohne Angaben wurden durch eine Hochrechnung ergänzt, es ergab sich daraus eine Gesamtzahl von 53.320

Differenziert nach den vier Stadt- und Gemeindetypen zeigt sich vor allem die erwartbar geringere Betroffenheit in Landgemeinden und Kleinstädten, aber schon in den Mittelstädten steigt die Dichte deutlich an. Am höchsten ist die Dichte in den kleinen Großstädten. Die Dichtewerte, die sich aus den gemeldeten Fällen aus Berlin ergeben, liegen dagegen deutlich unter denen aus den Mittelstädten und den übrigen Großstädten, was sich jedoch mit der oben beschriebenen uneinheitlichen Dokumentationspraxis erklären lässt. Umgekehrt gab es in zwei Mittelstädten aus dem gleichen Grund mit 20,6 und 18,1 die höchsten Dichten überhaupt.

Tabelle 4.10 Angaben zu von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten 2017

	Anzahl der kommunalen Stellen mit Daten	Anzahl der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte im Jahr 2017	Anzahl der Haushalte insgesamt im Jahr 2017	Dichte der bedrohten Haushalte je 1.000 Haushalten
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 EW	25	113	106.924	1,1
Mittelstädte bis 100.000 EW	24	3.622	606.343	6,0
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	18	15.807	2.241.652	7,1
Große Großstädte ab 500.000 EW	8	22.471	3.917.754	5,7
Berliner Bezirke	6	3.727	1.056.300	3,5
Gesamt	81	45.740	7.928.973	5,8

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Frage M030 und M033 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise, Jobcenter und freie Träger: Wie viele unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte sind Ihnen im Zeitraum vom 01.01.2017 bis 31.12.2017 bekannt geworden? 34 kreisfreie Städte, 41 kreisangehörige Städte und Gemeinden und 6 Berliner Bezirke mit Angaben; Angaben Kreise, Jobcenter freie Träger nicht berücksichtigt. Bevölkerung: Zensus-Datenbank, Statistische Ämter der kreisfreien Städte, KOSIS.

Die Datengrundlage wird schmaler, je differenzierter nach weiteren Merkmalen der betroffenen Personen und Haushalte gefragt wird. Insbesondere zum Alter der Haushaltsmitglieder konnten nur wenige der befragten Stellen Angaben machen. Dennoch dürften die folgenden Auswertungen, in die auch die Angaben der freien Träger einbezogen wurden, ein gutes Bild der Lage in den kommunalen und freiverbandlichen Präventionsstellen zeichnen.

Den überwiegenden Anteil der bekanntwerdenden Präventionsfälle machten sowohl bei den Kommunen als auch bei freien Trägern Einpersonenhaushalte aus (57 bzw. 76,2 %). Das war erwartet worden: Alleinstehende stellen sowohl in den Beratungsstellen als auch in den betreuten Wohnformen nach §§ 67 ff. SGB XII stets die überwiegende Mehrheit der Klientinnen und Klienten, während Mehrpersonenhaushalte deutlich seltener beraten bzw. betreut werden. Der Anteil der Haushalte mit drei und mehr Personen an allen von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten lag in den Kommunen bei knapp einem Viertel (24,5 %), bei den freien Trägern waren es nur neun Prozent. Dass bei den aktuell Wohnungslosen der Anteil der Mehrpersonenhaushalte noch deutlich geringer

gefährdeten Haushalten (ebd., 40). Mit dem Zensus 2011 war für NRW eine Zahl von 8.130.730 Haushalten gezählt worden, woraus sich eine Dichte von 6,6 gefährdeten Haushalten auf 1.000 Haushalte ergibt.

ist (vgl. 4.3.1.2), kann u.a. auch als Beleg dafür angesehen werden, dass bei Haushalten mit Kindern ein erhöhter Präventionsaufwand betrieben wird.

Tabelle 4.11 Von Wohnungsverlust bedrohte Haushalte 2017 nach Haushaltsgröße

Größe der Haushalte	Kommunen		Freie Träger	
	Anzahl Haushalte	In %	Anzahl Haushalte	In %
Haushalt mit einer Person	6.104	57,0	2.431	76,2
Haushalte mit zwei Personen	1.984	18,5	472	14,8
Haushalte mit drei Personen	1.265	11,8	47	1,5
Haushalte mit vier Personen	806	7,5	158	4,9
Haushalte mit fünf Personen	342	3,2	22	0,7
Haushalte mit sechs Personen	143	1,3	30	0,9
Haushalte mit mehr als sechs Personen	74	0,7	32	1,0
Gesamt	10.718	100,0	3.192	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M035 kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger. 25 Kommunen und 22 freie Träger mit Angaben zu 13.910 Haushalten.

Durchschnittlich lebten in den von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten 1,8 Personen.

Geschlechterdifferenzierte Angaben zum Haushaltstyp von etwa 16.000 Haushalten machten 67 Stellen. Wegen der etwas veränderten Grundgesamtheit wird dabei ein etwas höherer Anteil an Einpersonenhaushalten bzw. Alleinstehenden ermittelt – für die Fälle der Kommunen liegt er bei 59 Prozent, für die Fälle der freien Träger sogar bei 83,8 Prozent.

Insgesamt weist die Verteilung aber sehr große Ähnlichkeit mit den 2014 im Rahmen einer Präventionsstudie für Nordrhein-Westfalen erhobenen Daten der Kommunen auf (Busch-Geertsema et al., 2014, S. 51 f.). Wie damals auch fällt der hohe Anteil der alleinerziehenden Frauen (14,6 %) ²⁵ unter den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten auf (NRW: 12,3 %). Höhere Armutsrisiken der Alleinerziehenden schlagen sich möglicherweise auch in einer höheren Zahl gefährdeter Wohnverhältnisse nieder. Die Haushalte erwachsener Frauen ohne und mit Kinder(n) und ohne Partner machten ca. 30 Prozent aller Haushalte aus. Der Anteil der Paarhaushalte war mit 6,1 Prozent etwas geringer als in NRW (9,6 %), und auch der Anteil an Familien mit einem Kind oder mehreren Kindern war mit 14 Prozent nicht ganz so hoch wie 2014 in NRW (16,9 %). ²⁶

²⁵ Mikrozensusdaten für die Gesamtbevölkerung für das Jahr 2018 ergeben folgendes Ergebnis zum Vergleich: 41,9 Prozent der Privathaushalte am Haupt- und Nebenwohnsitz waren Einpersonenhaushalte, 33,8 Prozent bestanden aus zwei Personen, 11,9 Prozent aus drei Personen, 9,1 Prozent aus vier Personen und bei 3,4 Prozent handelte es sich um Haushalte mit fünf und mehr Personen (Quelle: Statistisches Bundesamt (2018) Fachserie 1, Reihe 3).

²⁶ Zum Vergleich können auch hier Daten des Mikrozensus 2018 für die Gesamtbevölkerung herangezogen werden. Danach war die „Lebensform“ bei den Privathaushalten am Haupt- und Nebenwohnsitz wie folgt verteilt. In 21,3 Prozent der Haushalte lebten alleinstehende Männer, in 22,8 Prozent alleinstehende Frauen. 21,1 Prozent der Haushalte lebten in Partnerschaft zusammen mit Kindern, 28,7 Prozent waren Paare ohne Kinder. 5,2 % der Privathaushalte waren alleinerziehende Frauen und ein Prozent alleinstehende Männer (Quelle: Statistisches Bundesamt (2018) Fachserie 1, Reihe 3, eigene Berechnungen).

Tabelle 4.12 Von Wohnungsverlust bedrohte Haushalte 2017 nach Geschlecht und Haushaltstyp

Haushaltstyp	Anzahl der Haushalte in Kommunen	In %	Anzahl der Haushalte bei freien Trägern	In %
Alleinstehende Männer	5.732	43,0	1.835	68,2
Alleinstehende Frauen	2.132	16,0	419	15,6
Alleinerziehende Männer	249	1,9	7	0,3
Alleinerziehende Frauen	1.945	14,6	95	3,5
In Partnerschaft lebend ohne Kind(er)	817	6,1	94	3,5
In Partnerschaft lebend mit Kind(ern)	1.863	14,0	219	8,1
Sonstige Mehrpersonenhaushalte	582	4,4	21	0,8
Gesamt	13.320	100,0	2.690	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M035 kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger. 39 Kommunen und 27 freie Träger mit Angaben für 16.010 Fälle.

Altersangaben werden offenbar nur ausnahmsweise erfasst, wenn in den kommunalen Fachstellen oder Ämtern Menschen zur Wohnungssicherung beraten werden. Die vorliegenden Daten werden der Vollständigkeit halber aber dennoch dargestellt.

Tabelle 4.13 Anteil der Minderjährigen an den unmittelbar von Wohnungsverlust bedrohten Personen 2017 (Angaben der Kommunen)

	N	In %
Anzahl der von Wohnungsverlust bedrohten Personen	5.378	100,0
Darunter: Minderjährige bis unter 18 Jahre	1.119	20,8
Darunter: Erwachsene	4.259	79,2

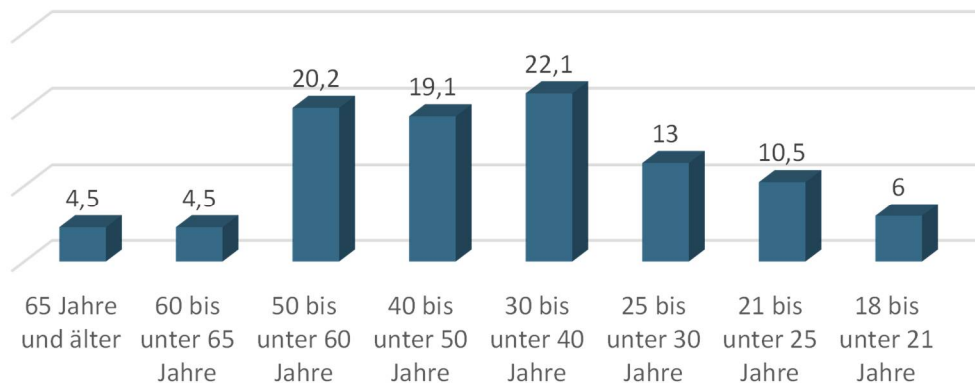
Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M035 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger. 4 kreisfreie Städte und 22 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben; Angaben der Kreise und der freien Träger nicht berücksichtigt.

Etwa ein Fünftel der Personen, die in den von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten lebten (20,8 %), waren den Angaben von 26 kommunalen Stellen zufolge Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (Tabelle 4.13), 79 Prozent waren volljährig. Nur noch für knapp die Hälfte der Erwachsenen gibt es eine genauere Altersdifferenzierung; zum Vergleich werden die Angaben der Kommunen um einige Fallzahlen der freien Träger ergänzt (Abbildung 4.1). Zusammen genommen liegt der Anteil der jungen Erwachsenen unter 25 Jahren an allen gefährdeten Personen bei 16,5 Prozent, die drei Altersgruppen ab 30 Jahren bis unter 60 Jahren schwanken leicht um jeweils 20 Prozent und der Anteil der über 60-Jährigen liegt immerhin bei neun Prozent.²⁷ Diese Gruppe sollte insbesondere

²⁷ Berechnungen nach den Daten des statistischen Bundesamtes ergeben für die Gesamtbevölkerung Ende des Jahres 2017 einen Anteil der Minderjährigen von 16,4 %. Bei den Erwachsenen (18 Jahre und älter) war die Altersverteilung wie folgt: 3,8 % waren zwischen 18 und unter 21 Jahre alt, 5,3 % zwischen 21 und unter 25 Jahren, 7,6 % zwischen 25 und unter 30 Jahren, 15,1 % zwischen 30 und unter

deshalb beobachtet werden, weil in den Fallstudien mehrfach die deutliche Sorge anklang, dass zunehmend ältere und alte Menschen von Wohnungsverlusten bedroht oder betroffen sein könnten (siehe 4.5).

Abbildung 4.1 Altersstruktur der 2017 von Wohnungslosigkeit bedrohten Erwachsenen (Angaben der Kommunen und freien Träger)



Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M035 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger. 4649 Fälle mit Altersangaben. 2 kreisfreie Städte, 21 kreisangehörige Städte und Gemeinden und 11 freie Träger mit Angaben zu 4.649 Personen. Tabelle 17 im Anhang.

Ebenfalls 26 kommunale Stellen konnten Angaben zur Staatsangehörigkeit der Erwachsenen in den von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten machen, sie betrafen 15.581 Personen (Tabelle 16 im Anhang). Fast zwei Drittel der Fälle entfallen jedoch auf eine einzige große Großstadt. Diese eingeschlossen, lag der Anteil der Erwachsenen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die wegen drohender Wohnungslosigkeit 2017 bei den Städten und Gemeinden registriert worden waren, bei 42,2 Prozent. In allen anderen Städten und Gemeinden war das Verhältnis zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen in der Prävention aber ein anderes: Schließt man die besagte Großstadt aus, um Verzerrungen zu vermeiden, lag der Anteil der Deutschen bei 77 Prozent, der der Nicht-Deutschen bei 23 Prozent der von Wohnungsverlust bedrohten Personen.

Für etwas über 11.000 Haushalte, die 2017 bei 25 kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie bei vier Kreisen registriert worden waren, sind Einkommensdaten verfügbar, wobei die kleinen Fallzahlen bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden und den Kreisen kaum interpretiert werden können. In den kreisfreien Städten bezogen etwa 64 Prozent der Fälle, die Hilfen zur Wohnungssicherung erhielten, Leistungen nach dem SGB II als Haupteinkommen, was erstens gegen die landläufige Einschätzung spricht, im laufenden Transferleistungsbezug seien Mietzahlungsschwierigkeiten selten, und zweitens ein Hinweis darauf ist, in welchem Umfang kommunale Stellen in die Fallbearbeitung nach dem SGB II einbezogen sind. Lägen auch die hier fehlenden Angaben der Jobcenter vor, wäre der Anteil der Leistungsberechtigten mit ALG II als Haupteinkommen vermutlich noch sehr viel höher.

40 Jahren, 15,5 % zwischen 40 und unter 50 Jahren, 19,3 % zwischen 50 und unter 60 Jahren, 7,8 % zwischen 60 und unter 65 Jahren und 25,6 % der erwachsenen Gesamtbevölkerung waren 65 Jahre und älter. (Daten aus der Fortschreibung des Bevölkerungsstands nach dem Zensus 2011; <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/12411-0005>; letzter Zugriff: 23.8.2019).

Tabelle 4.14 Von Wohnungsverlust bedrohte Haushalte 2017 nach Haupteinkommensart

	Kreisfreie Städte		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise	
	Anzahl Fälle	In %	Anzahl Fälle	In %	Anzahl Fälle	In %
Regelleistungen nach SGB II	7.409	63,8	57	45,2	125	36,5
Versicherungsleistungen nach SGB III	207	1,8	2	1,6	9	2,6
Regelleistungen nach SGB XII	667	5,7	13	10,3	13	3,8
Erwerbseinkommen	1.546	13,3	28	22,2	77	22,5
Rente/Pension	160	1,4	15	11,9	22	6,4
Einkommen aus Selbstständigkeit	0	0,0	7	5,6	0	0,0
Sonstiges	1.575	13,6	1	0,8	70	20,5
Ohne Einkommen	43	0,4	3	2,4	26	7,6
Gesamtzahl der Fälle	11.607	100,0	126	100,0	342	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M037 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger: Welches war die Haupteinkommensart der 2017 von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte? 13 kreisfreie Städte, 12 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 4 Kreise mit Angaben.

Immerhin fast ein Siebtel der Fälle in den kreisfreien Städten (13,3 %) erzielte Erwerbseinkommen, und etwa sechs Prozent lebten von Leistungen nach dem Dritten oder Vierten Kapitel SGB XII. Nur ein kleiner Teil der Haushalte verfügte über Leistungen nach dem SGB III oder bezog eine Rente bzw. eine Pension.

4.2.2 Anlässe drohender Wohnungslosigkeit

Aus welchem Anlass Wohnungslosigkeit drohte, wurde genauer erfasst: 80 Stellen konnten Aussagen zu insgesamt 28.190 Haushalten machen. Insgesamt ähneln sich die Befunde der unterschiedlichen Befragten sehr, und es zeigt sich – wieder einmal – dass Mietschulden und Mietzahlungsschwierigkeiten im weit überwiegenden Teil der Fälle, die dokumentiert wurden, ausschlaggebend für bedrohte Wohnverhältnisse waren. In den Jobcentern waren es über 97 Prozent der Fälle, in den kreisfreien Städten 87, in den Kreisen rd. 74, bei den freien Trägern 72 und in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden ca. 70 Prozent. Insgesamt am zweithäufigsten, jedoch nur in 2,3 Prozent aller Fälle, drohten Wohnungsverluste wegen mietwidrigen Verhaltens – also z. B. wegen Verstößen gegen den Mietvertrag durch Ruhestörung, Belästigungen der Nachbarschaft, unerlaubte Tierhaltung oder einen unsachgemäßen Umgang mit der Wohnung.

In den Angaben zu den Auslösern drohender Wohnungslosigkeit schlägt sich nicht Problembetroffenheit allein nieder, sondern es bilden sich auch Zuständigkeiten, Kenntnis und Inanspruchnahme ab. Dass vor allem die kreisfreien Städte über Fälle informiert werden, die von einer Räumung infolge von Mietschulden bedroht sind (siehe 4.2.3.1) und dass Jobcenter insbesondere über ihren Auftrag nach § 22 Abs. 8 SGB II in die lokalen Wohnungsnotfallhilfen

eingebunden sind, erklärt den sehr hohen Anteil der Fälle mit Mietschulden, die bei den SGB-II-Stellen und bei den Fach- und Präventionsstellen der kreisfreien Städte dokumentiert sind. Zugleich dürfte das aber auch bedeuten, dass ein Teil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte bei diesen Stellen nicht bekannt wird.

Tabelle 4.15 Anlässe drohender Wohnungslosigkeit 2017

	Kreisfreie Städte		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Jobcenter		Freie Träger		Gesamt	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Mietschulden/unzureichende Mietzahlungsfähigkeit	18.480	87,0	110	69,6	404	73,7	2.116	97,3	2.938	72,4	2.4048	85,3
Mietwidriges Verhalten	384	1,8	10	6,3	44	8,0	49	2,3	196	4,8	683	2,4
Eigenbedarf der Eigentümerin / des Eigentümers der Wohnung	248	1,2	9	5,7	52	9,5	0	0,0	106	2,6	415	1,5
Trennung von Partnerin/Partner	419	2,0	6	3,8	24	4,4	10	0,5	151	3,7	610	2,2
Auszug/Rauswurf aus dem Elternhaus	124	0,6	8	5,1	8	1,5	0	0,0	168	4,1	308	1,1
Gewaltgeprägte Lebensumstände	6	0,0	3	1,9	1	0,2	0	0,0	124	3,1	134	0,5
Entlassung aus institutioneller Unterbringung (z. B. Krankenhaus, Haft, Psychiatrie etc.)	77	0,4	9	5,7	6	1,1	0	0,0	41	1,0	133	0,5
Andere Gründe	1.512	7,1	3	1,9	9	1,6	0	0,0	335	8,3	1.859	6,6
Fälle von drohender Wohnungslosigkeit insgesamt	21.250	100,0	158	100,0	548	100,0	2.175	100,0	4.059	100,0	28.190	100,0

Quelle: Frage M038 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise, Jobcenter und freie Träger. Welches war der wesentliche Anlass von drohender Wohnungslosigkeit bei den Fällen, die Ihnen im Zeitraum vom 01.01.2017 bis 31.12.2017 bekannt geworden sind und wie viele (Haushalte/Bedarfsgemeinschaften) betraf dies? 25 kreisfreie Städte, 15 kreisangehörige Städte und Gemeinden, je 5 Kreise und Jobcenter und 30 freie Träger mit Angaben zu 25.252 Haushalten.

In den Freitextfeldern erläuterten die befragten Stellen, mit welchen nicht abgefragten Gründen und Anlässen für drohende Wohnungsverluste sie in der Beratung außerdem zu tun gehabt hatten. Häufig wurden dabei Veränderungen in der Haushaltsstruktur genannt, z. B. durch Zuzug der „nachkommenden Familie“ bzw. infolge von Auszug oder Tod von Haushaltsangehörigen. Dass Mieten „unangemessen“ waren, Wohnraum „übersteuert“ sei und das Jobcenter zum Umzug aufgefordert hatte, nannten ebenfalls eine Reihe von Stellen. Mehrfach wurde darauf aufmerksam gemacht, dass nicht nur die Entlassung aus institutioneller Unterbringung, sondern auch deren Beginn, z. B. ein „Haftantritt“ oder ein „Krankenhausaufenthalt“, zur Gefährdung von Wohnraum führen kann. Außerdem wurden – ebenfalls mehrfach – das Ende befristeter Wohnverhältnisse

genannt oder der Verlust von Arbeit, an die der Wohnraum gekoppelt war. Problematische „Selbstkündigungen“, „Schimmel“, „Gewalt durch den Vermieter“, „Energiesperren“, „Nebenkostennachzahlungen“ und „Erbschaftsstreitigkeiten“ waren weitere Nennungen.

Ähnliche Ergänzungen gab es auch in den Fallstudien. Eine der Fallstudienkommune gehörte zum Einzugsgebiet einer größeren Suchtklinik, und die für die Unterbringung zuständigen Fachkräfte in den Gemeinden standen häufiger vor dem Problem, Menschen unterbringen zu müssen, die bei Antritt ihrer Behandlung die Wohnung aufgegeben oder verloren hatten, ohne dass dies bekannt geworden war. In zwei Fallstudien wurde von einer zunehmenden Zahl an rechtswidrigen sogenannten „kalten Räumungen“ berichtet, bei denen den Mieterinnen und Mietern, z. B. durch ein neues Türschloss, der Zugang zur Wohnung verwehrt wird. In solchen Fällen kann zwar – ggf. mit polizeilicher Unterstützung – der Zutritt zur Wohnung wiedererlangt werden, der längerfristige Wohnungserhalt wird dann aber wenig Aussicht auf Erfolg haben.

Einige Fragen in den Fallstudien galten den Hintergründen von Mietschulden, wobei zwei Fallkonstellationen verschiedentlich genannt und deshalb ausführlicher diskutiert wurden.

Erstens gab es viele Hinweise darauf, wie Wohnungsnotfallrisiken offenbar durch die Kombination von bestimmten Einkommensarten und Sozialleistungstransfers steigen. Dabei ging es etwa um Haushalte, bei denen die verschiedenen Einkommensarten in unterschiedlicher „Stückelung“ zu unterschiedlichen Zeitpunkten zufließen, oder bei denen wechselnde Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit erzielt werden, die auf das Transfereinkommen angerechnet werden müssen. Auch die Regelung von Mietschulden und die dauerhafte Sicherstellung von Miet- und Energiezahlungen seien in diesen Fällen weniger leicht zu realisieren. Genannt wurden z. B. Aufstockerinnen und Aufstocker im SGB II, bei denen das ALG II nicht reicht, um eine gewünschte Direktzahlung der Miete nach § 22 Abs. 7 SGB II auszuführen. Ferner sei die dauerhafte Wohnraumversorgung alleinerziehender „junger Muttis“ (Mittelstadt, Ost) durch komplexe Einkommenssituationen (ALG II, Unterhaltsvorschuss, Unterhalt, BuT-Leistungen, Kindergeld) häufig erschwert. Die Einschätzung könnte dazu beitragen, den oben (4.2.1) dargestellten auffällig hohen Anteil der von Wohnungsverlust bedrohten Alleinerziehenden zu erklären.

Zweitens ging es in den Gruppendiskussionen darum, welche Risiken für die Sicherheit des Mietverhältnisses von Sanktionen im SGB II ausgehen können. Die Beteiligten aus den Jobcentern betonten durchweg, mit dem Instrument der Sanktion werde besonders sorgfältig umgegangen, doch liege es nicht im Ermessen der Fachkräfte, ganz auf Sanktionen zu verzichten. An fünf Fallstudienorten wurde von Fällen berichtet, in denen Sanktionen zu Mietschulden und zur Bedrohung der Wohnung geführt hätten:

„Es gibt schon einen Teil, die haben irgendwann über Sanktionen die Wohnung verloren.“
(Mittelstadt, Ost)

Das einschneidende Erlebnis, argumentierte eine Fachkraft aus einem Jobcenter, könne vielleicht dazu beitragen, dass „dann auch später sowas in Gang kommt“ (Mittelstadt, Ost). Vertreterinnen und Vertreter aller Kommunen, die für die Wohnraumsicherung zuständig waren, warnten dagegen dringend davor, zur Erreichung pädagogischer Ziele einen Wohnungsverlust zu riskieren. Insbesondere bei jungen Menschen seien die Sanktionsregeln überzogen; und vielfach werde nicht sorgfältig genug geprüft, ob „wichtige Gründe“ gegen eine Sanktion sprechen. Eine deutliche Mehrheit aller Befragten vertrat die Auffassung, dass die Sanktionsregelungen des SGB II aufgegeben, zumindest aber „entschärft“ werden müssten, um Wohnungsnotlagen zu vermeiden (vgl. Walwei, 2019). Bei der Übernahme von Mietschulden, die durch Sanktionen verursacht waren, ging die Praxis weit auseinander (siehe 4.2.5).

Es versteht sich von selbst, dass neben einem konkreten Auslöser auch andere Probleme zu einer Wohnungsnotlage und beispielsweise auch zur Entstehung von Mietschulden beitragen können.

Meist hat es aber für die Analyse wenig Sinn, dann nach den tieferen oder den „eigentlichen“ Gründen zu suchen – dafür sind gerade Armutslebenslagen zu komplex, und mit vereinfachenden Erklärungen kommt man ihnen nicht bei. Die Einschätzungen darüber, was letztlich die „Ursache“ eines häufig komplexen Zusammenhangs von Ereignissen und Entwicklungen ist, dürften häufig auch stark voneinander abweichen. Arbeitsplatzverluste, wechselnde Einkommen, Mieterhöhungen, Trennungen, Suchtverhalten, psychische Probleme, Überschuldung, Kommunikationsprobleme mit Transferleistungsträgern, ausbleibende Unterhaltszahlungen etc. können alle auf ihre Weise sich gegenseitig bedingen und zur Entstehung von Mietschulden beitragen, ohne dass eindeutig zu klären wäre, was jeweils die „eigentliche“ Ursache ist. Für die Präventionsarbeit ist es zunächst wichtig, in einer Krisenintervention den Anlass, nämlich die Mietschulden, zu regulieren und das Wohnverhältnis zu sichern. Für die gelingende Prävention im Einzelfall ist es aber auch wichtig zu ermitteln, ob Hilfebedarfe fortbestehen, die zu einer neuerlichen Gefährdung eines Mietverhältnisses führen können. Dann nämlich gehört zur dauerhaften Wohnungssicherung auch, für eine weitere Unterstützung zu sorgen (siehe 4.3.5).

4.2.3 Bekanntwerden eines Wohnungsnotfalls und Kontaktaufnahme

Für gelingende Prävention gibt es zwei Voraussetzungen, denen sowohl in der Online-Erhebung als auch in den Fallstudien besondere Aufmerksamkeit galt: Die zuständige Stelle muss erstens so frühzeitig Kenntnis über einen bevorstehenden Wohnungsverlust erlangen, dass ausreichend Zeit bleibt, alle notwendigen und möglichen Maßnahmen der Wohnungssicherung zu ergreifen – je früher, desto besser. In den Fällen, in denen sie diese Kenntnis nicht aus erster Hand hat, muss es zweitens gelingen, zunächst einmal Kontakt zu dem von Wohnungsverlust bedrohten Haushalt herzustellen. Beides ist nicht so trivial, wie es klingt. Denn wie oben gesehen gibt es in vielen lokalen Hilfesystemen nicht „die“ zuständige Stelle, sondern mehrere Stellen, die lediglich Teilaufgaben wahrnehmen. Auf je mehr Stellen Aufgaben und Kompetenzen aber verteilt sind, desto schwieriger ist es für Ratsuchende (und auch für diejenigen, die ihnen helfen wollen), sich mit ihrem Anliegen an die richtige Adresse zu wenden. Einer Selbstmeldung steht zudem oft entgegen, dass die betroffenen Menschen mögliche Ansprüche und Hilfemöglichkeiten gar nicht kennen. Dass viele Mietschuldner ihre Post nicht mehr öffnen, gehört zum gesicherten Alltagswissen aller Präventionsstellen, doch den Kontakt anders als auf schriftlichem Weg zu suchen, setzt Ressourcen voraus, die nicht überall vorhanden sind. Für die Jobcenter stellt sich unter Umständen sogar die Frage, wieviel proaktives Handeln von ihnen überhaupt erwartet wird, denn eine Leistung erhält im SGB II nur, wer einen Antrag stellt. Für die Untersuchung interessierte deshalb, wie die lokalen Hilfesysteme diese Probleme meistern.

4.2.3.1 Mitteilungen der Amtsgerichte über eingegangene Räumungsklagen und Mitteilungen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher

Mit den gesetzlichen Regelungen zur Mietschuldenübernahme nach dem SGB XII und dem SGB II ist in beiden Gesetzen jeweils eine gleichlautende Mitteilungspflicht der Amtsgerichte verbunden, die zum Ziel hat, die Träger der Grundsicherung über einen drohenden Wohnungsverlust zu informieren: Geht bei den Gerichten eine Räumungsklage ein, die auf einer außerordentlichen Kündigung infolge von Mietschulden beruht (§ 543 Abs. 1, 2 Satz 1 Nummer 3 BGB), sind sie gemäß § 36 Abs. 2 SGB XII und § 22 Abs. 9 SGB II verpflichtet, den örtlichen Träger der Sozialhilfe bzw. das örtliche Jobcenter oder von diesen Trägern beauftragte Stellen²⁸ darüber in Kenntnis zu setzen. Die sog „MiZi“ (Mitteilung in Zivilsachen) ermöglicht den zuständigen Stellen, ihre präventiven Aufgaben

²⁸ In wenigen Fällen haben die für Mietschuldenübernahmen zuständigen Stellen auch freie Träger mit der Wahrnehmung präventiver Aufgaben beauftragt, so dass auch diese die Mitteilungen über Räumungsklagen erhalten können.

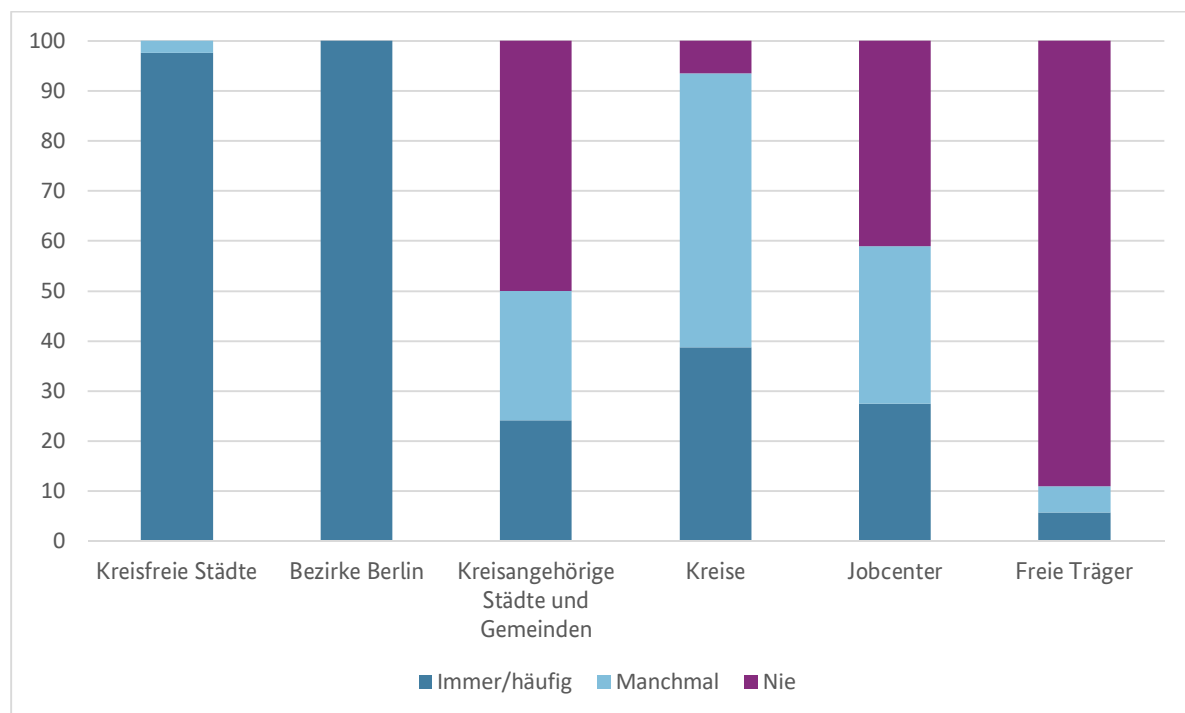
wahrzunehmen. Selbst wenn sie nämlich auf keinem anderen Weg – etwa durch Selbstmeldung – von einem Wohnungsnotfall erfahren, bestehen innerhalb des nun beginnenden gerichtlichen (Räumungs-)Verfahrens noch gute Präventionsaussichten. Wird die Mietschuld vollständig ausgeglichen, macht dies die Kündigung auch ohne Zustimmung der Vermieterseite unwirksam (§ 569 Abs. 3 BGB). Haben Vermieterinnen und Vermieter nicht allein außerordentlich, sondern hilfsweise auch fristgerecht gekündigt, besteht immerhin die Möglichkeit, mit einem Ausgleich der Schulden ihre Bereitschaft zu erreichen, das Mietverhältnis fortzusetzen.

Die Meldepflicht der Gerichte entfällt, wenn die Nichtzahlung der Miete „offensichtlich nicht auf Zahlungsunfähigkeit der Mieterin oder des Mieters“ beruhte. Räumungsklagen, denen eine außerordentliche Kündigung wegen der Verletzung von Pflichten aus dem Mietvertrag voranging, müssen ebenfalls nicht gemeldet werden.

Im fortgeschrittenen Verfahren, nämlich kurz vor einer anstehenden Zwangsräumung, ergeht in der Regel eine zweite Mitteilung. Mit ihr werden keine präventiven Ziele mehr verfolgt, vielmehr zeigen die mit einer Räumung beauftragten Gerichtsvollzieherinnen und -vollzieher den zur Unterbringung verpflichteten Stellen in Städten und Gemeinden an, dass infolge der Vollstreckung eines Räumungsurteils Wohnungslosigkeit eintreten droht und somit eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung besteht (Geschäftsweisung für Gerichtsvollzieher, GVGA, § 130, Abs. 3). Den Wohnungsverlust kann zu diesem Zeitpunkt nur noch wenig verhindern; Wohnungslosigkeit jedoch muss nicht eintreten, wenn geeigneter Ersatzwohnraum zur Verfügung steht bzw. gestellt werden kann.

Die Ergebnisse der Online-Erhebung zeigen, dass der angestrebte Zweck der Mitteilungen durch die Amtsgerichte verlässlich nur in den kreisfreien Städten (einschl. Berlin) erreicht wird.

Abbildung 4.2 Mitteilungen der Amtsgerichte über anhängige Räumungsklagen



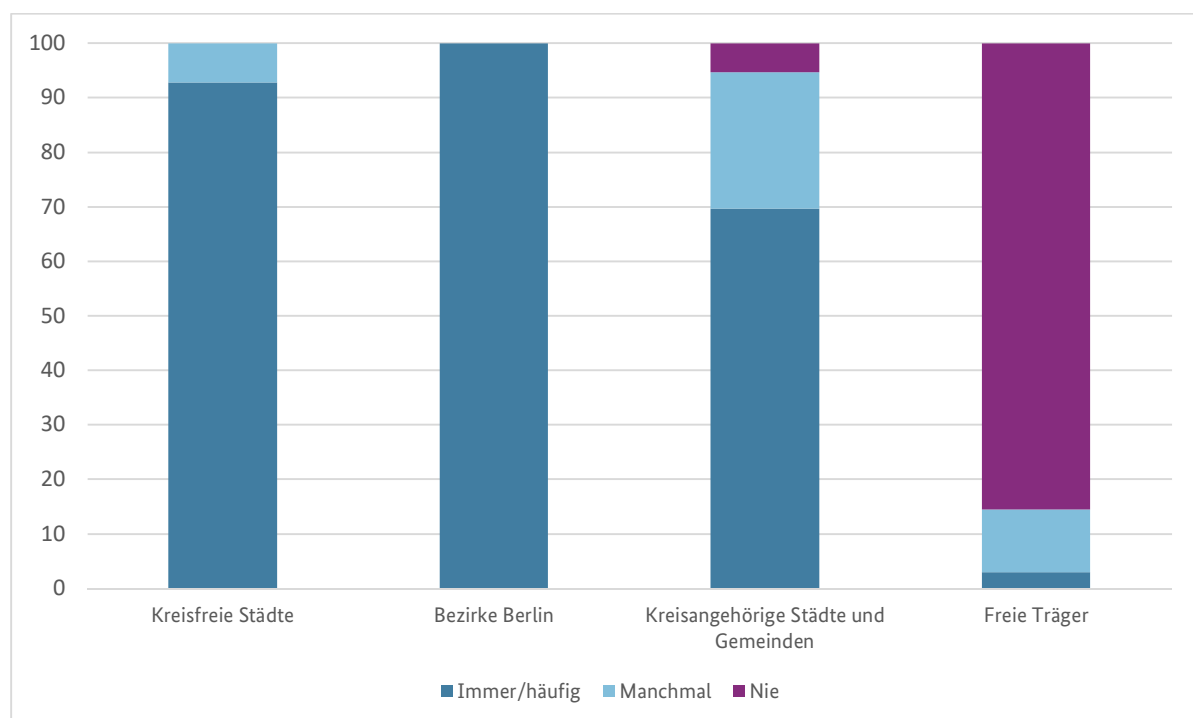
Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M026 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise, Jobcenter und freie Träger: Wie häufig erhalten Sie Informationen über drohende Wohnungsverluste durch die Mitteilungen der Amtsgerichte über anhängige Räumungsklagen? 41 kreisfreie Städte, 10 Bezirke, 57 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 74 Jobcenter und 174 freie Träger mit Angaben.

Denn es erhielten zwar 98 Prozent der kreisfreien Städte die Mitteilungen über eingehende Räumungsklagen aufgrund von Mietschulden nach eigenen Angaben „immer“ bzw. „häufig“, aber nur 39 Prozent der Kreise und 24 Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Knapp die Hälfte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gab sogar an, „nie“ Mitteilungen zu erhalten. (Letzteres braucht präventive Maßnahmen nicht zu behindern, so lange es sich um Gemeinden in Kreisen handelt, die Sozialhilfeaufgaben nicht delegiert haben, sondern selbst tätig werden. Allerdings waren unter den nicht informierten Gemeinden auch Delegationsgemeinden mit eigener Sozialhilfeszuständigkeit.)

Nur 27 Prozent der Jobcenter berichteten, die Mitteilungen „häufig“ bzw. „immer“ zu erhalten, ohne dass ein Unterschied zwischen den SGB-II-Stellen in kreisfreien Städten, in denen Aufgaben ja an die Fachstellen übertragen sein konnten, und denen in Kreisen bestand, in denen die Jobcenter so gut wie immer die Zuständigkeiten nach § 22 Abs. 8 SGB II (Mietschuldenübernahme) behalten hatten.

Für den Befund kann es mehrere Erklärungen geben: Es ist möglich, dass die Amtsgerichte in den betreffenden Regionen die zuständigen Stellen tatsächlich seltener informieren und ihren Mitteilungspflichten folglich nicht nachkommen. Die Einschätzung der Befragten würde aber auch erklären, wenn die Mitteilungen innerhalb der Verwaltungen nicht immer bzw. nicht an die zuständigen Stellen weitergegeben werden. In den Jobcentern ohne spezialisierte Zuständigkeiten ist es vermutlich meist so, dass die Mitteilungen an die jeweils im Fall zuständigen Fachkräfte im Leistungsbereich gehen. Das kann sich als problematisch erweisen, wenn es keine Routinen für das weitere Verfahren gibt.

Abbildung 4.3 Mitteilungen über bevorstehende Räumungstermine



Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M026 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise, Jobcenter und freie Träger: Wie häufig erhalten Sie Informationen über drohende Wohnungsverluste durch die Mitteilungen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher über bevorstehende Räumungstermine? 41 kreisfreie Städte, 10 Bezirke, 57 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 74 Jobcenter und 174 freie Träger mit Angaben.

Die Mitteilungen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher erhielten 97 Prozent der kreisfreien Städte und ca. 70 Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden „immer“ bzw.

„häufig“. Zumindest für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die vorher angegeben hatten, keine MiZi zu erhalten, besteht mit dem Eingang der Gerichtsvollziehermeldung erstmals die Möglichkeit, präventiv tätig zu werden, wenn sie nicht auf anderem als dem rechtlich vorgesehenen Wege Kenntnis erlangt haben.²⁹

Die Befunde aus den Fallstudienorten stützen die Einschätzung, dass nicht alle Amtsgerichte bei der präventiven Information gleich verfahren. Insbesondere Kommunen, die mit mehreren Gerichten zu tun hatten, beschrieben große Unterschiede im Umgang mit den Mitteilungspflichten. Mit wenigen Ausnahmen herrschte bei den lokalen Akteurinnen und Akteuren darüber deutlich wahrnehmbare Unzufriedenheit. Es „läuft nicht so rund“, hieß es, die Mitteilungen kämen „nicht unbedingt regelmäßig“ und „nicht in allen Fällen“. Wie Richterinnen und Richter über eine Weitergabe der Information entscheiden, war für die zuständigen Stellen oft nicht transparent. „Je nachdem, wie der Kollege drauf ist“, erhalte man Informationen – oder eben nicht. An einem Fallstudienort vermutete der Mitarbeiter eines Sozialamtes, der nicht alle Mitteilungen erhielt, dass „der Richter in eigener Regie“ die Mitteilung unterlasse, wenn Präventionsbemühungen seiner Ansicht nach wenig Aussicht auf Erfolg hätten.

Im Sample der Fallstudien war ein Kreis, in dem ein freier Träger in die Prävention eingebunden war. Hier war erreicht worden, dass alle Mitteilungen des Amtsgerichts direkt an den freien Träger gingen. Nach einem mit dem Kreis, den kreisangehörigen Kommunen und dem Jobcenter abgestimmten Verfahren versuchte der Träger dann, die von Räumung bedrohten Haushalte kreisweit aufzusuchen.

In den anderen drei Kreisen waren dagegen die Informationswege vor allem für die Vertreterinnen und Vertreter der kreisangehörigen Kommunen nicht klar. Erhielt der Kreis die Mitteilungen und leitete sie an die Gemeinden weiter, erhielten Kreis und Gemeinde eine Mitteilung oder wurden die Gemeinden direkt informiert? In einem der untersuchten Fälle wurde erst durch das Gruppeninterview deutlich, dass ein Teil der Gemeinden Absprachen mit den Amtsgerichten getroffen hatte und Mitteilungen auf direktem Weg erhielt, während eine Gemeinde weiterhin erwartete, von der Kreisverwaltung informiert zu werden. Nur in den beiden großen Großstädten, deren Fachstellen über weitreichende Kompetenzen verfügten, wurde eine reibungslos funktionierende Informationsweitergabe berichtet.

Die Jobcenter in den Fallstudienorten erhielten die Mitteilung nicht immer, teils, weil es eine Übertragung der Aufgabe der Mietschuldenübernahme an die Kommunen gegeben hatte, teils jedoch, weil das Amtsgericht nur die Kommune informierte. An einem Fallstudienort begann der Mitarbeiter der Kommune die Fallbearbeitung deshalb mit einer Klärung der Leistungsansprüche und schaltete bei bestehenden Ansprüchen ggf. das Jobcenter ein.

Nach genereller Bewertung an allen Fallstudienorten stellt die Mitteilung der Amtsgerichte eine wertvolle Unterstützung der Prävention dar, und es wird dringend angeregt, die Mitteilungspflicht auch auf Fälle auszudehnen, in denen Kündigungen aus anderen Gründen als Mietzahlungsversäumnissen ausgesprochen werden. Gerade bei verhaltensbedingten Kündigungen sollten die Präventionsstellen frühzeitig informiert werden. In diesen wesentlich schwierigeren Fällen gelte erstens nicht die gleiche Heilungsfrist wie bei Mietschulden, man müsse also schneller handeln, um Wohnungslosigkeit zu vermeiden. Zudem seien Vermieterinnen und Vermieter in vielen Fällen nicht mehr bereit, das Mietverhältnis ohne Weiteres fortzusetzen, was intensivere Verhandlungen und/oder die aufwendige Suche nach alternativen Wohnmöglichkeiten erfordere. Aus diesem Grund äußerte sich ein Amtsleiter aber auch skeptisch: Es sei zwar fachlich unstrittig, dass Prävention z. B. bei Menschen verstärkt werden müsse, die Suchtprobleme haben oder bei denen es

²⁹ Der geringe Prozentsatz freier Träger, die angegeben haben, dass sie Mitteilungen von angekündigten Zwangsräumungsterminen erhalten, beruht vermutlich auf einem Missverständnis, da sie nicht zu dem Adressatenkreis der Gerichtsvollziehermitteilungen gehören, sehr wohl aber von Klientinnen und Klienten von solchen Terminen erfahren können.

Nachbarschaftsstreitigkeiten gebe. Eine Ausweitung der Mitteilungspflichten erweitere jedoch auch Auftrag und Aufwand der Prävention und müsse deshalb unbedingt mit einer verbesserten Personalausstattung einhergehen.

Übereinstimmend waren die Expertinnen und Experten darüber hinaus der Meinung, dass sich die Effektivität präventiver Bemühungen durch eine frühere Mitteilung noch deutlich erhöhen ließe. Eine Information über bedrohte Mietverhältnisse sei spätestens zum Zeitpunkt der außerordentlichen Kündigung sinnvoll und geboten.

Gerichtsvollziehermeldungen gingen an den Fallstudienorten überwiegend an die Ordnungsämter, bei denen von eingespielten Verfahren der internen Weitergabe berichtet wurde. Andererseits zeigte sich, dass nur die eng mit der Materie befassten Fachkräfte diese Verfahren kennen und die beiden Mitteilungen sicher voneinander unterscheiden können. Was sich in der Auswertung der Online-Befragung schon andeutete, bestätigten die Interviews in Kreisen: Viele kreisangehörige Gemeinden erfahren erst von einem Wohnungsnotfall, wenn Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher den Vollstreckungstermin ankündigen. In großer Eile, aber vielfach ohne jede Chance, eine Wohnung noch sichern zu können, werde in solchen Fällen nach Ersatzwohnraum gesucht. In einer Fallstudienkommune, die keine kommunale Unterkunft vorhielt, sondern im Räumungsfall auf Pensionen oder Ferienwohnungen zurückgriff, stimmten sich die örtlichen Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher vor dem Ansetzen eines Räumungstermins zwar mit der Stadt ab, damit bis zur Räumung eine Unterbringungsmöglichkeit gestellt werden konnte. Wohnungsverluste zu vermeiden, gelinge zu diesem Zeitpunkt aber kaum mehr.

Für eine großstädtische Fallstudienkommune war ärgerlich, dass dort erst aus der Gerichtsvollziehermeldung hervorging, ob minderjährige Kinder von einer Räumung betroffen sein würden. Diese Information brauche man eigentlich früher. Die entsprechenden Fälle würden mit hoher Priorität behandelt.

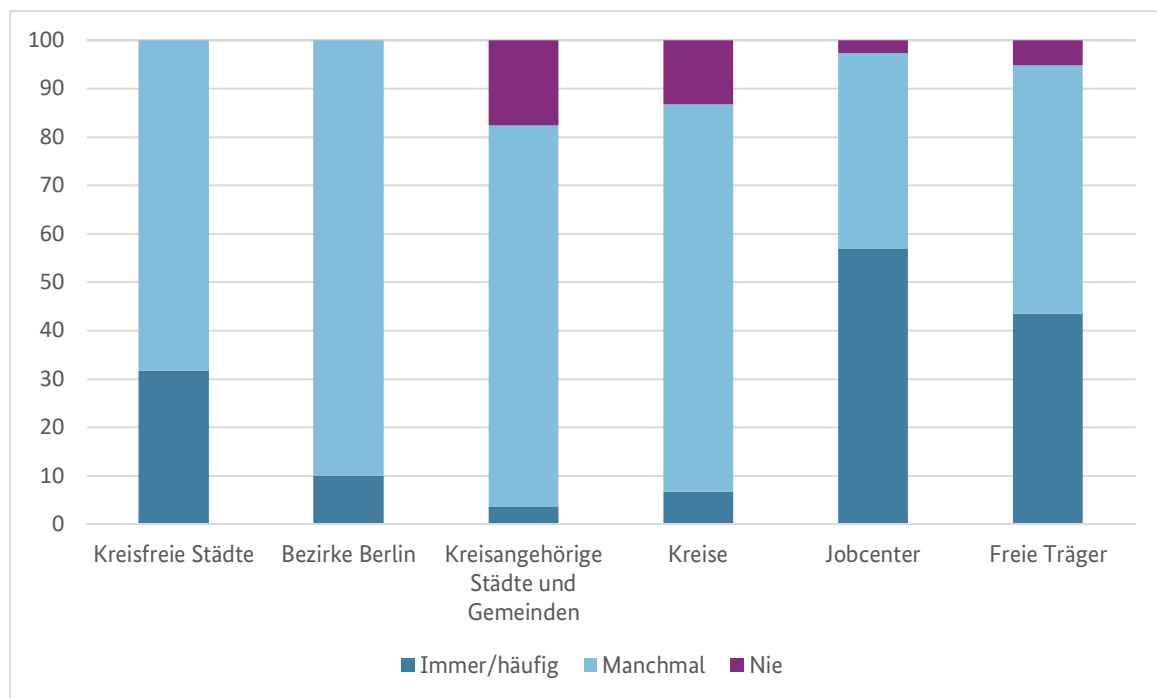
4.2.3.2 Andere Wege der Information

Entsteht bis hierhin der Eindruck, dass die kreisfreien Städte (einschließlich der Berliner Bezirke) regelmäßiger, zuverlässiger und häufiger über drohende Wohnungsverluste informiert werden als Kreise, kreisangehörige Gemeinden und Jobcenter, so relativiert sich der Befund etwas, wenn andere Wege der Information betrachtet werden.

Dass Menschen Rat suchen, wenn sie die Miete nicht mehr zahlen können und ihnen ernsthafte Schwierigkeiten drohen, ist der Idealfall für die Prävention. Mit der Kenntnis entsteht auch der Beratungskontakt. Im günstigsten Fall ist noch nicht einmal eine Kündigung ausgesprochen, und es kann mit ausreichend Zeit nach einer Lösung gesucht werden. Dieser Fall stellt in den kreisfreien Städten – trotz Aufgabenbündelung und Fachstellenmodell – die Ausnahme dar³⁰, obwohl keine Stadt so weit ging, Selbstmeldungen ganz auszuschließen. Aber nur etwa ein Drittel der kreisfreien Städte verdankte die Kenntnis über drohende Wohnungslosigkeit „immer“ bzw. „häufig“ den Betroffenen selbst. Institutionen, bei denen diese offenbar vorsprechen, sind dagegen die Dienste und Einrichtungen der freien Träger und vor allen anderen die Jobcenter. Nach den Angaben in der Online-Erhebung erfuhren 57 Prozent der Jobcenter und 43 Prozent der freien Träger von Wohnungsnotlagen „immer“ bzw. „häufig“ durch die Betroffenen selbst.

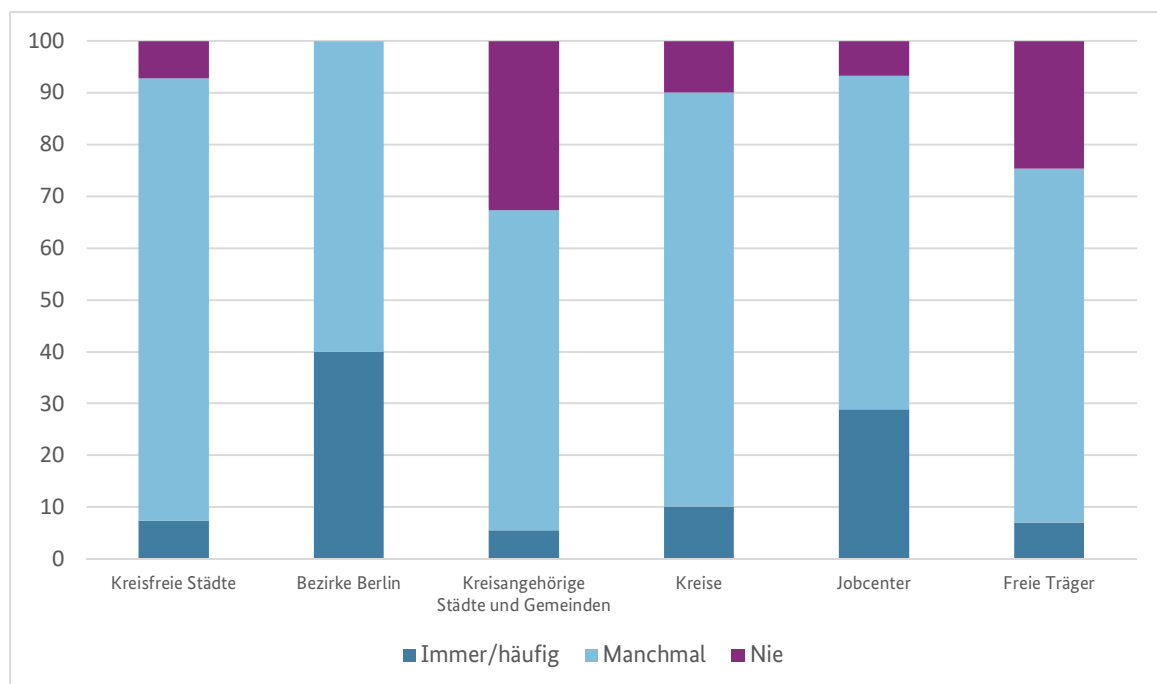
³⁰ Auch Personen, die von einer Zwangsräumung bedroht sind, gehören eher nicht zu der Gruppe der Personen, die eine Beratung in Anspruch nehmen. Den Erfahrungswerten des Forschungsvorhabens zum Reformbedarf des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (ZVG) ist zu entnehmen, dass gerade Personen, die durch Zuschlag ihr Immobilieneigentum verlieren, keinerlei Beratung in Anspruch nehmen und die Beratungsstellen sich grundsätzlich auch nicht in der Lage sehen, diesen Personen zu helfen. In Bezug auf diese Gruppe besteht auch nach den Erkenntnissen des BMJV ein Beratungsdefizit.

Abbildung 4.4 Vorsprache der gefährdeten Haushalte



Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M026 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise, Jobcenter und freie Träger: Wie häufig erhalten Sie Informationen über drohende Wohnungsverluste durch eine Selbstvorsprache der gefährdeten Haushalte? 41 kreisfreie Städte, 10 Bezirke, 57 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 74 Jobcenter und 174 freie Träger mit Angaben.

Abbildung 4.5 Informationen durch rechtliche Betreuerinnen und Betreuer



Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M026 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise, Jobcenter und freie Träger: Wie häufig erhalten Sie Informationen über drohende Wohnungsverluste durch rechtliche Betreuerinnen und Betreuer? 41 kreisfreie Städte, 10 Bezirke, 57 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 74 Jobcenter und 174 freie Träger mit Angaben.

Ein Fünftel der Jobcenter erhielt zudem „häufig“ Informationen von rechtlichen Betreuerinnen und Betreuern – auch das eine Art „Selbstmeldung“, die bei kreisfreien Städten offenbar seltener vorkam.³¹

Ein großstädtisches Jobcenter, das keine Mitteilungen der Amtsgerichte erhielt, gab in der Online-Befragung zusätzliche Erläuterungen ab und beschrieb die Selbstmeldung als wesentliche Informationsquelle: „Wohnungsnotfälle werden nur im Rahmen der Fallbearbeitung bekannt und in diesem Zusammenhang auch bearbeitet.“ Die in den Fallstudien einbezogenen Geschäftsführungen, Teamleitungen und Fachkräfte aus den Jobcentern zeichneten ein ähnliches Bild. Selbstmeldungen – oft bereits vor einer Kündigung – seien eigentlich die Regel:

„Meist erfahren wir von den Kunden, dass sie Schulden haben ..., wenn sie mit einem Bein auf der Straße stehen.“ (Jobcenter, Mittelstadt, Ost)

Konkret dürfte es sehr unterschiedliche Praxen geben: Für eine Fallmanagement-Fachkraft war es selbstverständlich, im Erstgespräch umfassend nach Wohnproblemen, Mietzahlungen und Schulden und den sich daraus ergebenden Handlungsbedarfen zu fragen, sie ging jedoch davon aus, dass dies in der Vermittlung aus zeitlichen Gründen oft nicht möglich war. Andere Fachkräfte berichteten, grundsätzlich erst tätig zu werden, wenn Leistungsberechtigte einen Antrag auf Übernahme von Schulden stellten.

Aus dem Befund ergeben sich weiterführende Fragen für die Systeme der Wohnungsnotfallhilfen, die weiter unten noch einmal aufzugreifen sind: Denn wenn wie oben gesehen ein erheblicher Teil der von Wohnungsverlust bedrohten Menschen Leistungen nach dem SGB II bezieht und zumindest ein Teil von ihnen sich wegen der Gefährdung der Wohnung frühzeitig auch beim Jobcenter meldet, dann ergeben sich hieraus besondere Chancen für eine Prävention von Wohnungsverlusten, die – so die Einschätzung aus den Fallstudien – oft gar nicht bzw. nicht voll ausgeschöpft werden (siehe 4.2.5).

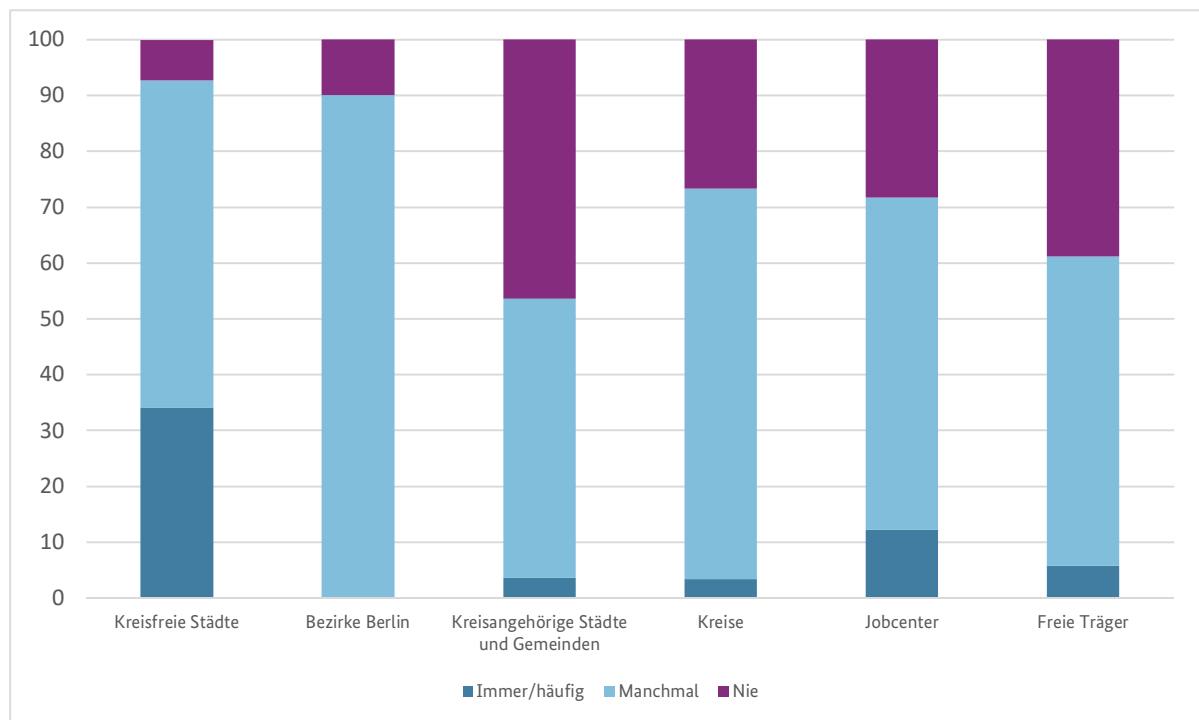
Ein besonderes Interesse an der Wohnungssicherung und der Regulierung von Mietschulden kann bei Vermieterinnen und Vermietern erwartet werden, und tatsächlich erhielt ein gutes Drittel der kreisfreien Städte „immer/häufig“ Informationen über diesen Weg³² – mehr als über die Selbstmeldung betroffener Mieterinnen und Mieter. Bei etwas über 10 Prozent der Jobcenter meldeten sich Wohnungsgeber ähnlich häufig. Beinahe die Hälfte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden erhielt aber „nie“ solche Meldungen.

Von guten Kooperationskontakten zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen bzw. Vermieterinnen und Vermietern und regelmäßigen, vereinbarten und nicht vereinbarten Meldungen an die für Prävention zuständigen Stellen war in fünf der zwölf Fallstudien (vier davon in Ostdeutschland) die Rede. Ein freier Träger in einem westdeutschen Kreis und einer in einer ostdeutschen Großstadt erhielten jährlich ein festes Budget von einer großen Wohnungsgesellschaft, um Mietschuldnerinnen oder Mietschuldner in deren Bestand zu beraten.

³¹ Vier Berliner Bezirke erfuhren ebenfalls häufig von rechtlichen Betreuerinnen und Betreuern, wenn ein Wohnungsverlust drohte.

³² Solche Informationswege setzen in der Regel voraus, dass Mieterinnen und Mieter einer Weitergabe von Daten durch die Wohnungsunternehmen zugestimmt haben. (Zu entsprechenden Verfahren vgl. MAGS 2019c, S. 20 ff.)

Abbildung 4.6 Informationen durch Wohnungsunternehmen bzw. Vermieterinnen und Vermieter



Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M026 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise, Jobcenter und freie Träger: Wie häufig erhalten Sie Informationen über drohende Wohnungsverluste durch Wohnungsunternehmen bzw. Vermieterinnen und Vermieter? 41 kreisfreie Städte, 10 Bezirke, 57 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 74 Jobcenter und 174 freie Träger mit Angaben.

An den anderen Orten kamen Meldungen der Wohnungswirtschaft durchaus vor, aber sie waren selten bzw. im Laufe der Zeit seltener geworden. Einige der Verantwortlichen in Kommunen und bei freien Trägern sprachen von einer nachlassenden Bereitschaft der Wohnungsunternehmen, Fach- bzw. Präventionsstellen zur Wohnungssicherung einzuschalten. Als Gründe wurden zuvorderst Datenschutzbestimmungen genannt, die eine Weitergabe von Informationen spätestens seit Inkrafttreten der EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGV) massiv erschweren. Zweitens trügen die günstigen Bedingungen an einem reinen „Vermietermarkt“ zu einem nachlassenden Interesse der Wohnungsgeber an Prävention bei:

„Die Unternehmen nehmen einfach einen neuen Mieter.“ (Kleine Großstadt, West)

Ähnlich hieß es aus einer ostdeutschen Großstadt:

„Die Wohnung wird neu geweißt und dann geht die an den Markt. Für zwei Euro mehr den Quadratmeter.“

Verhaltensbedingte Wohnungsgefährdungen bzw. Kündigungen wurden grundsätzlich nur selten gemeldet.

4.2.3.3 Zu welchem Zeitpunkt erhalten die zuständigen Stellen Kenntnis?

Kommunen, die für das Jahr 2017 Angaben zur Zahl der unmittelbar von einem Wohnungsverlust bedrohten Haushalte machen konnten, wurden auch gefragt, wann ihnen der Fall bekannt geworden war, d. h., wie weit Kündigungs- und Räumungsverfahren zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens bereits fortgeschritten waren.

Tabelle 4.16 Zeitpunkt der Information über drohenden Wohnungsverlust 2017

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Insgesamt waren von Wohnungslosigkeit bedroht	26.553	100,0	3.446	100,0	982	100,0	890	100,0
davon vor/ohne Kündigung	4.897	18,4			337	34,3	79	8,9
			213	6,2				
davon mit fristloser Kündigung, aber noch ohne Räumungsklage	8.749	32,9			242	24,6	144	16,2
davon nach Einreichung der Räumungsklage, aber vor Ansetzung des Zwangsräumungstermins	8.960	33,7	1.551	45,0	186	18,9	533	59,9
davon nach Ansetzung des Zwangsräumungstermins	3.947	14,9	1.682	48,8	217	22,1	134	15,1

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M030 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Jobcenter und freie Träger: Wie viele Haushalte, die unmittelbar von Wohnungsverlust bedroht waren, sind Ihnen im Zeitraum vom 01.01.2017 bis 31.12.2017 bekannt geworden, und zu welchem Zeitpunkt geschah dies? 32 kreisfreie Städte, 6 Bezirke Berlin, 31 kreisangehörige Städte und Gemeinden und 8 Kreise mit Angaben zu 31.871 Haushalten. Zahlen der Jobcenter und freien Träger nicht berücksichtigt.

Diese Frage konnten etwa Dreiviertel der kreisfreien Städte, etwas über die Hälfte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, aber nur ein Viertel der Kreise über eine entsprechende Statistik für insgesamt 31.871 Fälle beantworten. Leider waren wiederum nur vier der befragten Jobcenter in der Lage, Zahlen zu melden. Zumindest für diese Fälle bestätigte sich aber die Einschätzung, dass Jobcenter insgesamt früher von bedrohten Wohnverhältnissen erfahren als andere Institutionen im Hilfesystem. Von den knapp 800 dokumentierten Fällen wurden über zwei Drittel bekannt, bevor Vermieterinnen und Vermieter eine Räumungsklage eingereicht hatten.

Mit den oben bereits dargestellten Ergebnissen zu den wichtigsten Informationswegen scheint übereinzustimmen, dass über ein Drittel der kreisfreien Städte und fast 60 Prozent der Kreise, aber nicht einmal ein Fünftel der kreisangehörigen Städte und Gemeinden von drohender Wohnungslosigkeit nach Einreichung der Räumungsklage erfuhr. Etwa zu diesem Zeitpunkt im Verfahren ergehen die Mitteilungen durch die Amtsgerichte, die wie oben gesehen in den Gemeinden seltener ankamen als bei den anderen Stellen. Höchst überraschend ist jedoch, dass diese in 59 Prozent der Fälle von einer drohenden Wohnungslosigkeit erfuhren, bevor eine Räumungsklage eingereicht wurde. In mehr als einem Drittel der in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden bearbeiteten Fälle sogar war noch nicht einmal eine Kündigung ausgesprochen. (In den kreisfreien Städten betrug der Anteil dieser Fälle nur 18,4 Prozent, in den Kreisen knapp neun.) Offenbar profitiert die Prävention in kreisangehörigen Städten und Gemeinden also stark von eher informellen Informationsstrukturen, die ohne Vereinbarungen und standardisierte Verfahren auskommen und die – nimmt man die Fallstudienbefunde hinzu – zum größten Teil auf Nähe, überschaubaren Hilfesystemen, kurzen Wegen und persönlichen Kontakten beruhen dürften. Den positiven Befund schmälert allerdings, dass die zuständigen Stellen in den Städten und Gemeinden von einem guten

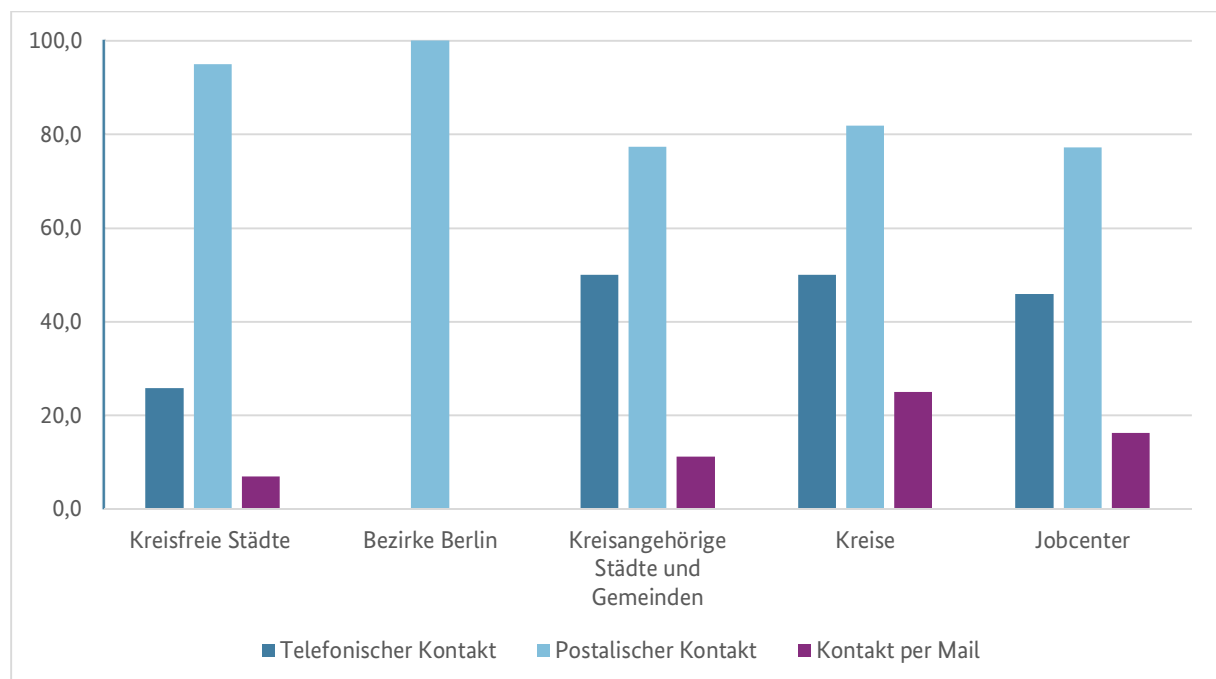
Fünftel der Fälle dennoch erst „in letzter Minute“ mit der Gerichtsvollziehermeldung Kenntnis erhielten, dieser Wert war höher als in Kreisen und kreisfreien Städten.

Eine Besonderheit stellen die sechs Bezirke aus Berlin dar, die in fast 95 Prozent der immerhin knapp 3.500 gemeldeten Fälle erst zu einem (sehr) fortgeschrittenen Zeitpunkt im Räumungsverfahren Kenntnis erhielten. Erneut könnten Dokumentationsroutinen für diese Zahlen mitverantwortlich sein, wahrscheinlich bilden sich aber auch spezifische Berliner Strukturen ab und die Zahlen müssen als Hinweis auf eine in der Hauptstadt insgesamt spät einsetzende Prävention interpretiert werden. Dazu passt, dass die befragten Berliner Bezirke vor allem in diesem Handlungsfeld Schwächen sahen und sich in ihren Freitext-Kommentaren von einer konsequenteren „Umsetzung des Fachstellenkonzepts“ am ehesten eine Verbesserung versprochen.

4.2.4 Wege der Kontaktaufnahme

Fachlich ist seit langer Zeit Konsens, dass allein die schriftliche Kontaktaufnahme nicht ausreicht, wenn das Ziel ist, möglichst viele der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte zu erreichen. Und Evaluationen zeigen, dass aufsuchende Arbeit eines der wirkungsvollsten Mittel der Prävention auch in schwer zu erreichenden Fällen sein kann.³³ Wie Kontakt zu den vom Wohnungsverlust bedrohten Haushalte aufgenommen wird, ist deshalb meist weniger eine Frage des Konzepts als eine der Ressourcen.

Abbildung 4.7 Wege der Kontaktaufnahme zu von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten/ Bedarfsgemeinschaften



Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M031 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Jobcenter und freie Träger: Wie wird in der Regel zu den Haushalten/Bedarfsgemeinschaften, die von Wohnungsverlust bedroht sind, Kontakt aufgenommen? 40 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 43 kreisangehörige Städte und Gemeinden 26 Kreise und 72 Jobcenter mit Angaben. Zahlen der freien Träger nicht berücksichtigt.

³³ Vgl. Mobile Mieterhilfe Bielefeld. Ein Modellprojekt zur aufsuchenden Präventionsarbeit eines freien Trägers in enger Kooperation mit der Wohnungswirtschaft. Busch-Geertsema, V. & Ruhstrat, E.-U., 2012)

In Freitextfeldern der Online-Befragung wurde das von den befragten Stellen verschiedentlich thematisiert:

„Wenn eine Zwangsräumung bekannt wird, verschickt der ASD [Allgemeine Sozialdienst, d. A.] Einladungen ins Amt zum Gespräch. Diese Termine werden aber nicht von allen wahrgenommen. Ein Aufsuchen in der Häuslichkeit ist personell nicht machbar.“ (Freitexteintrag)

hieß es in einer typischen Erläuterung, in einer anderen:

„Aus unserer Sicht müsste dringend aufsuchende Sozialarbeit installiert werden, wenn Klienten sich auf unsere Anschreiben/Einladung zum Beratungsgespräch nicht melden. Bisher aber aufgrund fehlender personeller Ressourcen nicht möglich.“ (Freitexteintrag)

Der überwiegende Teil aller kreisfreien Städte (95 %; Tabelle 15 im Anhang), alle Berliner Bezirke und auch das Gros der übrigen Befragten gaben an, „in der Regel“ werde ein schriftlicher Kontaktversuch unternommen, wenn ein drohender Wohnungsverlust bekannt wird. Telefonische Kontaktversuche und Kontakte per Mail waren vor allem bei den kreisfreien Städten wesentlich seltener und kamen in Berlin so gut wie nicht vor – selbst wenn diese Form der Kontaktaufnahme gewünscht wäre, merkten viele der Befragten an, sei sie ja nur in Fällen möglich, in denen Kontaktdaten bereits vorliegen, z. B. weil Haushalte Leistungen beziehen oder weil es sich um Wiederholungsfälle handele.

In der Hälfte aller kreisfreien Städte und auch bei rd. 40 Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Kreise gehörten „in der Regel“ auch Hausbesuche zum Repertoire. Das ist ein erfreulich hoher Anteil, der für ein hohes Bewusstsein über die fachlichen Standards von Prävention spricht. Wenn Hausbesuche im Regelverfahren vorgesehen sind, bedeutet das allerdings nicht, dass alle von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte aufgesucht werden (können und sollen). Bereits einige Freitext-Erläuterungen konkretisierten, dass bestimmten Personengruppen – Älteren und Familien mit (kleinen) Kindern – oftmals besondere Präventionsanstrengungen gelten, wozu auch die aufsuchende Kontaktaufnahme gehört.

In den Fallstudien zeigte sich die Praxis in ihrer ganzen Heterogenität, die von einer engagierten Beharrlichkeit, aufsuchenden Bemühungen und gleichzeitiger praktischer Unterstützung bis zum „Dienst nach Vorschrift“ reichte.

Eine überwiegend geübte Praxis der zuständigen Stellen bestand darin, die von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte einmal oder mehrmals schriftlich einzuladen. Hatten sie die Information von einer externen Stelle erhalten, z. B. durch die Meldung des Gerichts, überprüften die kommunalen Stellen in der Regel mindestens die Meldedaten (aus denen z. B. hervorgeht, ob eine rechtliche Betreuung besteht), und sie schalteten andere Fachdienste mit dem Ziel ein zu überprüfen, ob es minderjährige Kinder im Haushalt gab oder ob etwa Jugendhilfe oder Eingliederungshilfe bereits geleistet wurden. Die Jobcenter klärten zunächst, ob die betroffenen Menschen Leistungen erhielten.

Nur ein Mitarbeiter einer Präventionsstelle in einer mittelgroßen Stadt in Süddeutschland arbeitete aus persönlicher Erfahrung und fachlicher Überzeugung von Anfang an aufsuchend. Erhielt er eine Meldung des Amtsgerichts, klärte auch er zunächst, ob der Fall an anderer Stelle bekannt war und ggf. schon Hilfen erhielt. Dann machte er einen ersten Hausbesuch. Traf er niemanden an, hinterließ er gut sichtbar seine Visitenkarte mit der handschriftlichen Bitte um Kontaktaufnahme. Gelang auf diesem Weg keine schnelle Kontaktaufnahme, verschickte er ein Schreiben, machte aber weiterhin zu unterschiedlichen Zeiten Hausbesuche und erreichte auf diese Weise nahezu alle von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte. Im ersten Gespräch schätzte er vor allem ein, ob weitere Unterstützung zur Wohnungssicherung erforderlich war und stellte dazu ggf. Kontakt zu einem freien Träger her.

Ein freier Träger war über eine Beauftragung nach SGB XII Hauptakteur der Prävention in einem westdeutschen Kreis. Der Träger erhielt die Mitteilungen der Amtsgerichte und bat die bedrohten Haushalte schriftlich um Kontaktaufnahme. Gleichzeitig wurde ein Hausbesuch angekündigt, der immer – und auch mehrmals – stattfand, wenn die Menschen nicht selbst vorsprachen oder telefonisch nicht erreicht werden konnten. Zu etwa 70 Prozent der Fälle, von denen der Träger erfuhr, wurde auf diese Weise Kontakt hergestellt.

Die Mitarbeitenden der Fachstelle einer westdeutschen Großstadt stellten sich nach eigener Einschätzung in jedem Einzelfall der „Herausforderung“, eine Wohnung zu erhalten. Sie arbeiteten nach Möglichkeit ebenfalls aufsuchend, wenn die schriftliche Kontaktaufnahme scheiterte. Bewährt hatte sich eine auffällige Postkarte, die hinterlassen wurde, wenn beim Hausbesuch niemand angetroffen wurde. Für jährlich ca. 70 – 80 besonders „schwierige Fälle“, z. B. Menschen mit Messie-Syndrom, griff die Fachstelle auf das Projekt eines freien Trägers zurück, der beauftragt wurde, einen Kontakt herzustellen und Maßnahmen zur Wohnungssicherung oder zu einer alternativen Versorgung einzuleiten.

Gab es keine Reaktion auf das erste Anschreiben, war in einer anderen großen Großstadt ein zweimaliger Versuch der persönlichen Kontaktaufnahme die Regel. Blieb das ohne Erfolg, so wurde anschließend die sogenannte „finale Einladung“ verschickt. Auf diese Weise wurden noch einmal 20 bis 25 Prozent der Haushalte erreicht, die sich nicht sofort gemeldet hatten. Sei das Räumungsurteil bereits ergangen, könne die Präventionsstelle aber aufgrund von Kapazitätsmangel nichts mehr tun.

In einem Kreis in Ostdeutschland bedauerten die Expertinnen und Experten, dass sich die Strukturen der Wohnungsnotfallhilfen durch eine Kreisgebietsreform stark verändert hatten. Der Sozialdienst einer Stadt, die dadurch ihre Kreisfreiheit eingebüßt hatte, hatte vor der Reform jeden gekündigten Haushalt bis zu dreimal aufgesucht, um die Räumung zu verhindern, und es habe auch aufsuchende Arbeit nach dem Räumungsurteil gegeben. Die gebe es jetzt auf Kreisebene – wegen der Kosten und wegen „Personalmangel“ – überhaupt nicht mehr. Auch das Jobcenter wurde nur in Fällen tätig, in denen sich die Betroffenen von selbst oder auf ein Anschreiben hin meldeten.³⁴ In einem westdeutschen Kreis, wo ganz ähnlich verfahren wurde, vermissten vor allem die freien Träger präventive Strukturen. Dort gab es weder auf der Ebene des Kreises noch der der Gemeinden Aktivitäten, die über das Anschreiben bei Eingang der gerichtlichen Mitteilung hinausgingen. Der freie Träger hätte die Prävention gern übernommen und (aufsuchende) Beratungsstrukturen aufgebaut.

Etwa 60 Prozent aller Fälle erreichte eine Großstadt, die zweimal anschrieb und „bei Bedarf“ ebenfalls aufsuchend tätig wurde. In vielen Fallstudienkommunen wurde dieser „Bedarf“ ähnlich definiert, wenn Entscheidungen zum Einsatz der knappen Ressourcen zu treffen waren. Zügig wurde z. B. in einem ostdeutschen Kreis gehandelt, wenn ein Anschreiben nicht fruchtete.

„Dann wird abgestuft nach Priorität: In der Regel bei Familien mit minderjährigen Kindern erfolgt dann unverzüglich ein Treffen vor Ort.“ (Jobcenter Kreis, Ost)

Sowohl die Ordnungsämter als auch das Jobcenter (Fallmanagement und Außendienst) suchten die von Wohnungslosigkeit bedrohten Familienhaushalte aktiv auf. Die Prävention bei Familien mit Kindern hatte auch in einer ostdeutschen Großstadt „Priorität“, und zum „größeren Aufwand“, der deshalb betrieben wurde, gehörten ebenfalls Hausbesuche. Den Präventionsstellen einer Mittelstadt in Ost- und einer kleinen Großstadt in Westdeutschland gelang es aus Kapazitätsgründen nur in wenigen Fällen, aufsuchend zu arbeiten, wenn Menschen sich auf ein erstes Schreiben nicht meldeten. Bedarf sah man bei älteren Menschen („Wir hatten schon Räumungsklagen für 70- und 80-Jährige“), Familien mit Kindern und Menschen mit Beeinträchtigungen: „Mehr schaffen wir nicht!“

³⁴ Insgesamt kam bei drei der 12 Jobcenter aufsuchende Arbeit überhaupt vor.

(Mittelstadt, Ost). In einer weiteren kleinen Großstadt übernahm der kommunale Sozialdienst die aufsuchende Arbeit bei Haushalten mit Kindern, wenn zwei Schreiben vergeblich verschickt worden waren. Dass fast überall die Jugendämter informiert bzw. eingeschaltet wurden, wenn Kinder (mit-) betroffen waren, begründeten die Befragten an den Fallstudienorten damit, dass eine „potenzielle“ oder „erweiterte Kindeswohlgefährdung“ (kleine Großstadt, West) angenommen werden müsse, wenn Wohnungslosigkeit drohe. Daher solle immer auch geprüft werden, ob eine Inobhutnahme des Kindes bzw. der Kinder angezeigt sei. Tatsächlich kamen in den untersuchten Kommunen Inobhutnahmen aber nur in seltenen Ausnahmen vor.

Sind aufsuchende Hilfen nicht in allen Fällen möglich – was nach den Befunden eher die Regel als die Ausnahme ist – dann sind Familien mit Kindern wesentlich häufiger Adressaten von aufsuchender Arbeit als Alleinstehende. Die beschriebene Praxis zielt darauf, arme Familien vor den einschneidenden Belastungen und Teilhabe einschränkungen zu schützen, welche mit Wohnungsverlust und einer Unterbringung in einer Obdachlosenunterkunft verbunden sind. „Familien in Deutschland dürfen gar nicht mehr wohnungslos werden!“ hieß es dazu in einer Gruppendiskussion. Weil sich auf dieses wichtige Ziel stets alle Akteurinnen und Akteure verständigen können, wird aber übersehen, vielleicht auch hingenommen, dass Alleinstehenden kein entsprechendes Angebot gemacht werden kann. In der Mehrheit der Fallstudienkommunen wurden dieser Gruppe höhere Selbsthilfepotenziale unterstellt und es wurden Mitwirkung und Eigenbemühungen erwartet.

Fehlende Ressourcen in der Präventionsarbeit, so eine erste Einschätzung, erhöhen vermutlich die Risiken Alleinstehender, insbesondere die der alleinstehenden Männer. Deren soziale Netze müssen keineswegs stabiler und hilfreicher sein – eher kann das Gegenteil angenommen werden, denn im Vergleich zu ihrem Anteil an der gesamten Bevölkerung sind Einpersonenhaushalte unter den Präventionsfällen überdurchschnittlich stark vertreten.

4.2.5 Maßnahmen der Wohnungssicherung

Zur Sicherung von bedrohten Wohn- und Mietverhältnissen kommen je nach Fallkonstellation verschiedene Maßnahmen in Frage. Neben sozialrechtlichen Leistungen wie der Mietschuldenübernahme nach dem SGB II oder SGB XII (siehe 4.2.5.1), der Wohnungssicherung bei Haft (siehe 4.2.5.2) oder wohnbegleitenden Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII (s. 4.2.5.3) gehören beispielsweise auch die Beratung der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten in allgemeinen Lebensfragen und die Unterstützung bei etwaigen Aushandlungen von Ratenzahlungen mit Vermieterinnen und Vermietern dazu (vgl. Busch-Geertsema et al., 2014, 79 ff.). Unterstützung beim Erhalt von Wohnraum kann aber auch im Rahmen von Straßensozialarbeit, Schuldnerberatung, Maßnahmen der Jugendhilfe oder sonstigen Hilfen erfolgen, indem beispielsweise eher „nebenbei“ richtungsweisende Ratschläge erteilt werden, ohne dass dies als explizite Wohnungsnotfallhilfe verstanden wird.

Im Rahmen der Online-Erhebung wurden die kreisfreien Städte, Berliner Bezirke, kreisangehörigen Städte und Gemeinden und Kreise gefragt, ob sie besondere Präventionsangebote für spezifische Zielgruppen vorhalten. Etwa jede fünfte von insgesamt 141 antwortenden Stellen bejahte die Frage (Tabelle 4.17). Während es jedoch in 40,5 Prozent der kreisfreien Städte und 30 Prozent der Berliner Bezirke zielgruppenspezifische Angebote in kommunaler Trägerschaft gab, hielten die Kreise (12,5 %) und kreisangehörigen Städte und Gemeinden (7 %) seltener besondere Präventionsangebote für spezifische Zielgruppen vor. Insgesamt elf Kommunen (7,8 %) boten Migrantinnen und Migranten spezielle Unterstützung bei der Abwendung drohender Wohnungslosigkeit. Für junge Erwachsene, Familien, ältere Menschen, Frauen, Leistungsberechtigte nach dem SGB II oder Menschen mit Behinderung hielten jeweils nur drei bis acht Kommunen besondere Präventionsangebote vor.

Tabelle 4.17 Zielgruppenspezifische Präventionsangebote

Kommune macht ...	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Gesamt	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
... keine spezifischen Angebote	25	59,5	7	70,0	53	93,0	28	87,5	113	80,1
... spezifische Angebote	17	40,5	3	30,0	4	7,0	4	12,5	28	19,9
und zwar für die folgenden Zielgruppen (Mehrfachnennungen)										
Migrantinnen und Migranten	4	9,5	2	20,0	3	5,3	2	6,3	11	7,8
Junge Erwachsene	3	7,1	1	10,0	1	1,8	3	9,4	8	5,7
Familien	4	9,5	1	10,0	1	1,8	1	3,1	7	5,0
Alte Menschen	4	9,5	1	10,0	1	1,8	1	3,1	7	5,0
Frauen	2	4,8	0	0,0	1	1,8	1	3,1	4	2,8
Leistungsberechtigte nach dem SGB II	1	2,4	1	10,0	0	0,0	1	3,1	3	2,1
Behinderte Menschen	1	2,4	1	10,0	0	0,0	1	3,1	3	2,1
Andere	5	11,9	0	0,0	0	0,0	1	3,1	6	4,3
Zahl der antwortenden Stellen	42	100,0	10	100,0	57	100,0	32	100,0	141	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M045 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden und Kreise: Halten Sie besondere Präventionsangebote für spezifische Zielgruppen vor? 42 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 57 kreisangehörige Städte und Gemeinden und 32 Kreise mit Angaben.

Hinsichtlich der eingeleiteten Maßnahmen zur Wohnraumsicherung und ihrer Wirkung wurden alle Stellen, denen im Jahr 2017 Fälle von drohendem Wohnungsverlust bekannt geworden waren, in der Online-Erhebung gefragt, wie oft sie im Jahr 2017 mit welchen Aktivitäten und welchem Ergebnis präventiv aktiv geworden waren. Tabelle 4.18 gibt einen Überblick über die Antworten von 21 kreisfreien Städten, einem Berliner Bezirk und zwei Kreisen, die im Jahr 2017 in insgesamt 24.931 Fällen Kenntnis von drohender Wohnungslosigkeit erhalten hatten.

In 16,2 Prozent aller Fälle wurden keine wohnraumsichernden Aktivitäten unternommen, weil der entsprechende Haushalt entweder selbst eine Lösung finden konnte (14,3 %) oder weil andere Gründe ausschlaggebend waren (1,9 %): In diesen insgesamt seltenen Fällen waren die betroffenen Haushalte zum Teil nicht mitwirkungsbereit oder es konnte kein Kontakt hergestellt werden, zum Teil war die Miete aus Perspektive des KdU-Leistungsträgers nicht angemessen³⁵ oder die von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen waren zwischenzeitlich verstorben. In 83,8 % aller bekannt gewordenen Fälle wurden Maßnahmen zur Wohnraumsicherung eingeleitet.

Ohne Berücksichtigung der Fälle, bei denen der Ausgang wohnraumerhaltender Aktivitäten nicht bekannt ist, können genauere Aussagen zum Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen getätigt werden.

³⁵ Diese Praxis ist rechtskonform, wenn trotz Übernahme der Schulden die laufende Zahlung der Miete nicht gesichert ist, weil der vom Wohnungsverlust bedrohte Haushalt den Unterschiedsbetrag nicht aus eigenen Mitteln finanzieren kann (vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019, S. 27). Unter Präventionsgesichtspunkten bedeutet dies aber auch, dass die betroffenen Haushalte in einem solchen Fall möglicherweise Unterstützung benötigen, um sich mit Ersatzwohnraum zu versorgen.

Tabelle 4.18 Ergebnisse wohnraumsichernder Aktivitäten der Kommunen 2017

	Im Jahr 2017 bekannt gewordene Fälle von drohender Wohnungslosigkeit		Davon mit Angaben zum Ausgang ggf. ein- geleiteter Maßnahmen zur Wohnraumsicherung	
	Anzahl	In %	Anzahl	In %
Bedrohte Wohnverhältnisse insgesamt	24.931	100,0	21.738	100,0
Wohnungsverlust wurde durch Aktivitäten der zuständigen Stelle verhindert	13.615	54,6	13.615	62,6
davon durch Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II oder § 36 SGB XII	6.288	25,2	6.288	28,9
davon durch andere wohnraumsichernde Maßnahmen (z. B. Beratung, Verhandlungen mit Vermietern, Raten- vereinbarungen, Versorgung mit Alternativwohnraum etc.)	7.327	29,4	7.327	33,7
Wohnungsverlust konnte trotz der Aktivitäten der zuständigen Stelle nicht verhindert werden	4.086	16,4	4.086	18,8
Ausgang nach Einleitung von Aktivitäten der zuständigen Stelle ist unbekannt (z. B. wegen Kontaktabbruch)	3.193	12,8	-	
Es wurden keine wohnraumsichernden Aktivitäten unternommen, weil der bedrohte Haushalt selbst eine Lösung zur Wohnraumsicherung fand	3.572	14,3	3.572	16,4
Es wurden aus anderen Gründen keine wohnraumsichernden Aktivitäten unternommen	465	1,9	465	2,1

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M041 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin und Kreise: Bei wie vielen der Ihnen im Zeitraum vom 01.01.2017 bis 31.12.2017 bekannt gewordenen Fälle von drohendem Wohnungsverlust wurde Ihre für Prävention zuständige Stelle mit welchem Ergebnis präventiv aktiv? 21 kreisfreie Städte, 1 Bezirk Berlin und 2 Kreise mit Angaben.

In 13.615 von 21.738 Fällen (62,6 %) wurde Wohnungslosigkeit durch die zuständige kommunale Stelle verhindert. Dass die Wohnraumsicherung dabei mehrheitlich nicht durch eine Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II oder § 36 SGB XII, sondern überwiegend durch andere wohnraumsichernde Maßnahmen wie z. B. Verhandlungen mit Vermieterinnen und Vermietern oder die Versorgung mit Alternativwohnraum erreicht wurde, überrascht insbesondere vor dem Hintergrund, dass – wie bereits oben beschrieben – über 85 Prozent der im Jahr 2017 bekannt gewordenen von Wohnungslosigkeit bedrohten Fälle aufgrund von Mietschulden bzw. Mietzahlungsschwierigkeiten in eine Wohnungsnotlage geraten sind. Je nach Berechnungsgrundlage konnte in 16,4 bzw. 18,8 Prozent aller von Wohnungslosigkeit bedrohten Fälle das Mietverhältnis

trotz der Einleitung von wohnraumsichernden Aktivitäten nicht gesichert werden. Die Ursachen dafür wurden nicht erfasst. Werden nur diejenigen Fälle berücksichtigt, in denen auch präventive Maßnahmen ergriffen wurden, liegt die Fehlquote bei 23,1 Prozent.

Die Angaben von 13 freien Trägern zu insgesamt 788 bekannt gewordenen Fällen von drohender Wohnungslosigkeit im Jahr 2017 wichen nicht oder nur leicht von den Angaben der kreisfreien Städte, Berliner Bezirken und Kreisen ab.³⁶ Auch bei den freien Trägern wurde in etwa 83 Prozent aller Fälle wohnraumsichernde Aktivitäten eingeleitet bzw. initiiert. Unter Berücksichtigung der Fälle, in denen keine Aktivitäten unternommen wurden und Ausschluss der Fälle, bei denen wohnraumerhaltende Aktivitäten zwar unternommen wurden, aber nicht bekannt ist, ob die Wohnungssicherung auch gelungen ist, gelang in knapp 60 Prozent der Fälle der Wohnraumerhalt. In etwa jedem fünften Fall konnte das Mietverhältnis trotz wohnraumsichernder Maßnahmen nicht gesichert werden.

Die Angaben der elf kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu nur 168 Fällen weisen dagegen deutliche Unterschiede zu den Angaben der zuvor genannten Stellen auf. Zwar wurde in mehr als 95 Prozent aller den kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2017 bekannt gewordenen, von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten auch Maßnahmen zur Erhaltung des Wohnraums eingeleitet bzw. bei Jobcentern oder Kreisverwaltungen initiiert, allerdings führten diese in mehr als 40 Prozent der Fälle nicht zum gewünschten Erfolg.

Dass mit Ausnahme der von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden aufgeführten Fälle damit etwa in vier von fünf bekannt gewordenen Wohnungsnotlagen wohnraumsichernde Maßnahmen eingeleitet wurden, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Insbesondere über wiederholt aufsuchende Hilfeansätze dürften jedoch noch mehr von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte erreicht und zur Mitarbeit motiviert werden. Zudem ist zu prüfen, inwieweit die Selbsthilfestrategien der betroffenen Haushalte auch langfristig greifen. Dass schließlich in vier von fünf Fällen, in denen wohnraumsichernde Maßnahmen eingeleitet wurden, der Wohnraum auch erhalten werden konnte, ist vor allem im Hinblick auf die nachfolgend noch beschriebenen Probleme bei der Wohnraumsicherung sehr positiv zu bewerten.

4.2.5.1 Übernahme von Mietschulden

Die Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II oder § 36 SGB XII ist „die wichtigste finanzielle Leistung des Sozialrechts zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit“ (Deutscher Verein, 2013, S. 4). Personen, denen aufgrund von Mietschulden der Verlust der Wohnung droht, können beim örtlichen Träger der Sozialhilfe bzw. beim Jobcenter oder der Stelle, der die Zuständigkeit nach § 44b Abs. 4 SGB II übertragen wurde, einen Antrag auf Mietschuldenübernahme stellen. Die Besonderheit dieses Instrumentes zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit liegt darin, dass die außerordentliche Vermieterkündigung wegen Mietzahlungsverzugs mit der rechtzeitigen Mietschuldenübernahme unwirksam wird, wenn dies nicht schon einmal in den letzten zwei Jahren der Fall war (§ 569 Abs. 3 BGB).

In der Online-Erhebung wurden die kreisfreien Städte, Berliner Bezirke, kreisangehörigen Städte und Gemeinden, Kreise und Jobcenter um quantitative Angaben zur Anzahl der im Jahr 2017 bekannt gewordenen Haushalte mit Mietschulden, zur Anzahl der eingegangenen Anträge auf Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II oder § 36 SGB XII und zur Anzahl der bewilligten Anträge auf Mietschuldenübernahme nach beiden Sozialgesetzbüchern gebeten. Allerdings konnten

³⁶ Die Antwortkategorien für die freien Träger und kreisangehörigen Städte und Gemeinden unterschieden sich leicht von den Antwortkategorien für die zuvor genannten Stellen. Für eine bessere Übersicht wurde daher auch aufgrund der deutlich geringeren Fallzahlen der kreisangehörigen Gemeinden und freien Träger auf eine gemeinsame Darstellung aller Stellen in einer Tabelle verzichtet. Für die Jobcenter lagen nur die Angaben zu 792 Fällen von vier Stellen vor.

zu wenige Stellen die gewünschten Daten differenziert ausweisen, als dass im Folgenden ein genaues Abbild der Praxis der Mietschuldenübernahme gezeichnet werden kann.

Von 4.647 eingegangenen Anträgen auf Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II bei insgesamt 17 kreisfreien Städten, Berliner Bezirken, kreisangehörigen Städten und Gemeinden wurden etwa zwei Fünftel bewilligt. Von knapp 800 Anträgen auf Mietschuldenübernahme nach § 36 SGB XII bei derselben Anzahl von Stellen wurden etwa drei Fünftel bewilligt. Ob in all den Fällen, in denen Anträge auf Mietschuldenübernahme nicht bewilligt wurden, alternative Lösungen, wie zum Beispiel Ratenvereinbarungen mit den Vermieterinnen und Vermieter, gefunden wurden oder aber gar keine wohnraumerhaltenden Maßnahmen eingeleitet wurden, lässt sich nicht bestimmen. Deutlich häufiger wurden dagegen die Anträge der Haushalte mit Energieschulden bewilligt, bei denen im Jahr 2017 ein Ausschluss aus der Energieversorgung drohte. Nach Angaben von insgesamt 14 Stellen wurden etwa zwei Drittel aller Anträge auf Übernahme von Energiekostenrückstände nach dem SGB II und knapp drei Viertel aller Anträge nach dem SGB XII übernommen.

Von insgesamt 74 kreisfreien Städten, kreisangehörigen Städten und Gemeinden, Kreisen und Jobcentern liegen zudem Angaben zur Dauer der Bearbeitungszeit von Anträgen auf Mietschuldenübernahmen nach dem SGB II und SGB XII vor. Die Bearbeitungszeit spielt vor allem im fortgeschrittenen Räumungsverfahren eine Rolle, da eine Kündigung auch nach Einreichen der Räumungsklage durch die Vermieterin bzw. den Vermieter innerhalb einer Heilungsfrist von zwei Monaten unwirksam gemacht werden kann. Erfährt die zuständige Präventionsstelle erst spät von einem Fall, kann Eile geboten sein. 50 Prozent aller Stellen benötigten in der Regel maximal sieben Tage, um über einen Antrag zu entscheiden. 6,8 Prozent der Auskunft gebenden Stellen benötigten sogar bis zu 21 Tage und 9,5 Prozent beschieden erst nach über drei Wochen. Werden ausschließlich die Angaben der 34 Jobcenter betrachtet, ist davon auszugehen, dass die Anträge auf Mietschuldenübernahme von den Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende in der Regel deutlich schneller beschieden werden: 61,8 Prozent benötigten für die Bearbeitung höchstens sieben Tage und nach zwei Wochen hatten insgesamt 94,2 Prozent eine Entscheidung gefällt.

Neben der Frage, wie häufig Mietschulden zu einer Wohnungsnotlage führen und wie viele Anträge auf Mietschuldenübernahme gestellt und bewilligt wurden, sind auch die Regeln und Verfahren von Interesse, die bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Leistungsgewährung bei Mietschuldenübernahmen angelegt werden. In der Online-Erhebung wurden die kreisfreien Städte, die Berliner Bezirke, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die Kreise und die Jobcenter hinsichtlich der Höhe der übernahmefähigen Mietschulden sowie zu den Verfahrensregelungen bei Mietschulden nach Inhaftierung, im Wiederholungsfall und nach Sanktionen im Rahmen des SGB II befragt.

Zur maximalen Höhe der Mietschulden, die von den zuständigen Stellen übernommen werden, liegen Angaben von insgesamt 133 Stellen mit Mehrfachnennungen vor (siehe Tabelle 4.19). Etwa 70 Prozent der kreisfreien Städte und Jobcenter, 80 Prozent der Berliner Bezirke und 91 Prozent der Kreise gaben an, dass sie einzelfallabhängig entscheiden. Eine feste Begrenzung, bis zu deren Höhe Mietschulden übernommen werden konnten, gab es demnach nicht. Die Berichte aus den Fallstudien ließen darauf schließen, dass stattdessen die Notlage der antragsstellenden Personen sowie die Wirtschaftlichkeit einer Mietschuldenübernahme gegenüber einem Wohnungswechsel ausschlaggebend waren.

In insgesamt neun Kommunen wurden Mietschulden dagegen nur bis zu einer bestimmten Höhe übernommen, was u. a. insofern problematisch sein kann, als eine monetäre Grenze größere Mehrpersonenhaushalte grundsätzlich benachteiligt. Bei drei Stellen lag die Grenze zwischen zwei und fünf Monatsmieten. Andere Kommunen übernahmen Mietschulden nur bis zu einer maximalen Höhe von 1.500 Euro, 2.000 Euro oder 3.000 Euro. In 27 Kommunen wurde ab einer bestimmten Höhe der Mietschulden die Entscheidungsbefugnis an die Leitungsebene zur Einzelfallprüfung

übergeben, eine grundsätzliche Deckelung der übernahmefähigen Mietschulden gab es jedoch nicht. Zwischen 10 und 20 Prozent aller befragten Stellen verfahren darüber hinaus mit Familien anders als mit alleinstehenden Menschen: Bei Haushalten mit Kindern interpretierten die Stellen ihren Ermessungsspielraum großzügiger; die Vermeidung von Wohnungsverlusten erhielt oberste Priorität. Manche Stellen schalteten zudem die Jugendhilfe zur Prüfung des Kindeswohl ein. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden schienen grundsätzlich etwas restriktiver vorzugehen.

Tabelle 4.19 Verfahren bei der Leistungsgewährung: Höhe der Mietschulden (Mehrfachnennungen)

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Jobcenter	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Mietschulden werden in unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich nur bis zu einer bestimmten Höhe übernommen.	3	8,6	1	10,0	3	27,3	0	0,0	2	3,6
Wenn die Mietschulden eine bestimmte Höhe übersteigen, wird in unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich über die Übernahme von Mietschulden auf der Leitungsebene entschieden.	13	37,1	4	40,0	0	0,0	0	0,0	10	18,2
Bei der Mietschuldenübernahme wird mit Familien mit Kindern anders verfahren als mit Alleinstehenden.	7	20,0	2	20,0	2	18,2	2	9,1	9	16,4
In unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich gibt es keine besonderen Regeln in Bezug auf eine Begrenzung der Höhe von Mietschuldenübernahme. Wie verfahren wird, ist vom Einzelfall abhängig.	25	71,4	8	80,0	6	54,5	20	90,9	39	70,1

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M048 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und Jobcenter: Welche Regeln und Verfahren gelten bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Leistungsgewährung bei Mietschuldenübernahmen bezüglich der Höhe der Mietschulden? (Mehrfachnennungen) 35 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 11 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 22 Kreise und 55 Jobcenter mit Angaben.

Während die Befunde der Online-Erhebung darauf schließen ließen, dass sich die für Mietschuldenübernahmen zuständigen Stellen vorwiegend an der Notlage der Menschen und der Wirtschaftlichkeit einer Mietschuldenübernahme orientierten, entstand in den Fallstudien ein anderes Bild: KdU-Werte wurden von vielen der befragten Fachkräfte als Obergrenzen interpretiert, die strikt einzuhalten waren, Ermessen nicht zuließen und die deshalb nicht oder nur in seltenen Ausnahmefällen überschritten werden durften, auch wenn nach geltendem Recht die Besonderheiten des Einzelfalls bei der Bewertung der Angemessenheit zu überprüfen sind. Bei Einzelpersonen wurde durchgängig restriktiver verfahren als bei Mehrpersonenhaushalten mit Kindern. In einer ostdeutschen Mittelstadt wurden die Mietschulden von Alleinstehenden grundsätzlich nicht übernommen. Stattdessen erhielten die Betroffenen Unterstützung bei der Aushandlung von Ratenzahlungen mit den Vermieterinnen und Vermietern und wurden in Arbeitsgelegenheiten vermittelt, um ihre Schulden auch tilgen zu können.

In einem zweiten Schritt wurden alle kommunalen Stellen und Jobcenter befragt, wie sie mit Mietschulden verfahren, die im Zuge einer Inhaftierung entstehen (siehe Tabelle 4.20). Zwar besteht grundsätzlich die Möglichkeit, mit Antritt einer zeitlich begrenzten Haft die Fortzahlung der Miete beim Träger der Sozialhilfe zu beantragen, nicht immer wird jedoch (rechtzeitig) davon Gebrauch gemacht (s. 4.2.5.2). Entstanden in der Folge Mietschulden, wurden diese von der überwiegenden Mehrheit der 132 kreisfreien Städte, Berliner Bezirke, kreisangehörigen Städte und Gemeinden, Kreise

und Jobcenter mit Angaben übernommen oder eine Mietschuldenübernahme wurde im Einzelfall geprüft. 40 Prozent aller kreisfreien Städte und etwa 29 Prozent der Kreise übernahmen Mietschulden nur, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt waren. Neben der Wirtschaftlichkeit wurde insbesondere vorausgesetzt, dass die (Untersuchungs-)Haft nicht länger als fünf oder sechs Monate dauerte. Eine kreisfreie Großstadt übernahm auch Mietschulden für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monatsmieten. Lediglich ca. 16 Prozent der Jobcenter und wenige weitere Stellen schlossen die Übernahme von Mietschulden infolge einer Inhaftierung grundsätzlich aus.

Tabelle 4.20 Verfahren bei der Leistungsgewährung: Mietschuldenübernahmen nach Inhaftierung (Mehrfachnennungen)

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Jobcenter	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Wird eine Inhaftierung dem örtlichen Träger der Sozialhilfe nicht sofort angezeigt und entstehen hierdurch Mietschulden, können diese übernommen werden.	11	31,4	7	70,0	5	38,5	5	17,9	5	10,9
Wird eine Inhaftierung dem örtlichen Träger der Sozialhilfe nicht sofort angezeigt und entstehen hierdurch Mietschulden, werden diese nur unter bestimmten Bedingungen übernommen.	14	40,0	0	0,0	2	15,4	8	28,6	2	4,3
Wird eine Inhaftierung dem örtlichen Träger der Sozialhilfe nicht sofort angezeigt und entstehen hierdurch Mietschulden, werden diese nicht übernommen.	2	5,8	0	0,0	0	0,0	1	3,6	7	15,2
In unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich gibt es keine besonderen Regeln für den Fall von Mietschulden nach einer Inhaftierung.	9	25,7	3	30,0	7	53,8	14	50,0	32	69,6

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M048 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und Jobcenter: Welche Regeln und Verfahren gelten bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Leistungsgewährung bei Mietschuldenübernahmen nach Inhaftierung? (Mehrfachnennungen) 35 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 13 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 28 Kreise und 46 Jobcenter mit Angaben.

Drittens wurden die kreisfreien Städte, Berliner Bezirke, kreisangehörigen Gemeinden, Kreise und Jobcenter um Angaben gebeten, wie sie mit Personen und Haushalten verfahren, die nach einer vorausgegangenen Mietschuldenübernahme erneut die Übernahme von Mietrückständen beantragen (siehe Tabelle 4.21). Die Mieterin bzw. der Mieter kann eine wirksame außerordentliche Kündigung wegen Zahlungsverzugs unter bestimmten Bedingungen nachträglich abwenden. Das setzt voraus, dass der Vermieter die nicht geleisteten Zahlungen innerhalb einer Frist vollständig erhält oder dass sich eine öffentliche Stelle zur Zahlung verpflichtet (§ 569 Absatz 3 Nummer 2 Satz 1 BGB). Dies gilt nicht, wenn vor nicht länger als zwei Jahren bereits von dieser Abwendungsbefugnis Gebrauch gemacht worden ist (§ 569 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 BGB). Wenn die Vermieterseite jedoch zustimmt bzw. sich mit der Begleichung der Mietschulden (und ggf. der Gerichts- und Anwaltskosten) auch in einem Wiederholungsfall zur Weiterführung des Mietverhältnisses bereit erklärt, ist die erneute Übernahme von Mietschulden dennoch möglich und fachlich geboten.

Auch bei dieser Fallkonstellation schienen nur wenige Kommunen und Jobcenter – elf von insgesamt 146 Stellen mit Angaben (7,5 %) – restriktiv zu verfahren und im Wiederholungsfall grundsätzlich keine Mietschulden zu übernehmen. Bei den Kreisen schloss mit 16 Prozent ein deutlich höherer Teil eine wiederholte Mietschuldenübernahme prinzipiell aus. Wenige weitere Stellen, aber 15,6 Prozent der Jobcenter und 13,9 Prozent der kreisfreien Städte übernahmen Mietschulden nur unter bestimmten Bedingungen: wenn es sich um Haushalte mit Kindern handelte oder sonstige Härtefälle vorlagen, wenn davon auszugehen war, dass kein Ersatzwohnraum gefunden werden konnte und/oder die Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Haushalte erkennbar war. Die überwiegende Mehrheit der Stellen übernahm jedoch grundsätzlich auch im Wiederholungsfall offene Mietrückstände oder entschied im Einzelfall.

Tabelle 4.21 Verfahren bei der Leistungsgewährung: Mietschuldenübernahmen im Wiederholungsfall (Mehrfachnennungen)

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Jobcenter	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Auch im Wiederholungsfall werden in unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich erneute Mietschulden übernommen, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist.	19	52,8	6	60,0	3	27,3	6	24,0	22	34,4
Im Wiederholungsfall werden Mietschulden nur unter bestimmten Bedingungen übernommen.	5	13,9	1	10,0	0	0,0	2	8,0	10	15,6
Im Wiederholungsfall werden Mietschulden nicht übernommen.	2	5,6	0	0,0	1	9,1	4	16,0	4	6,25
In unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich gibt es keine besonderen Regeln für den Fall, dass in einem Haushalt erneut Mietschulden entstehen. Wie verfahren wird, ist vom Einzelfall abhängig.	12	33,3	4	40,0	7	63,6	13	52,0	31	48,4

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M048 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und Jobcenter: Welche Regeln und Verfahren gelten bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Leistungsgewährung bei Mietschuldenübernahmen im Wiederholungsfall? (Mehrfachnennungen) 36 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 11 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 25 Kreise und 64 Jobcenter mit Angaben.

In den Fallstudien wurde vereinzelt davon berichtet, dass Mietrückstände nicht oder nicht grundsätzlich ein zweites Mal übernommen wurden. Insbesondere bei Personen und Haushalten, „die auf eine Übernahme spekulieren“ (Kleine Großstadt, West), aus Sicht der Behörden ihre Einkünfte leichtfertig für weniger wichtige Dinge ausgeben und die Miete nicht bezahlen, wurden die Anträge häufiger abgelehnt. Eine kleine westdeutsche Großstadt schloss Alleinstehende von einer wiederholten Mietschuldenübernahme aus: „Wer ein zweites Mal den gleichen Fehler macht...“

Viertens äußerten sich insgesamt 118 Stellen zu der Frage, welche Regeln und Verfahren bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Leistungsgewährung bei Mietschuldenübernahmen nach Sanktionen im Rahmen des SGB II angelegt wurden (vgl. Tabelle 4.22). Dass SGB II sieht vor, dass Empfängerinnen und Empfänger von ALG II bei Meldeversäumnissen (§ 32 SGB II) oder

Pflichtverletzungen (§ 31 SGB II) sanktioniert werden können. Schlimmstenfalls entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig, so dass auch die Kosten für Unterkunft und Heizung nicht mehr überwiesen und Mietforderungen in der Folge nicht mehr gedeckt werden können. Da sich bei einer vollständigen Leistungskürzung auch keine Ratenzahlungen mit Vermieterinnen und Vermietern vereinbaren lassen dürften, entfällt ein weiteres Instrument der Wohnungssicherung. Auch eine anteilige Kürzung der Regelleistungen kann jedoch bereits die Gefahr für die Entstehung von Mietschulden erhöhen. Sanktionen wurden deshalb überwiegend sehr kritisch beurteilt.

Tabelle 4.22 Verfahren bei der Leistungsgewährung: Mietschuldenübernahmen nach Sanktionen im Rahmen des SGB II (Mehrfachnennungen)

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Jobcenter	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Wenn Sanktionen zu Mietschulden geführt haben, werden die Mietschulden dennoch übernommen, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist.	17	54,8	3	42,9	2	25,0	4	33,3	21	36,2
Nach Sanktionen werden Mietschulden nur ausnahmsweise übernommen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.	2	6,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,7
Nach Sanktionen werden Mietschulden nicht übernommen.	1	3,2	0	0,0	1	12,5	4	33,3	5	8,6
In unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich gibt es keine besonderen Regeln für den Fall, dass infolge von Sanktionen Mietschulden entstehen. Wie verfahren wird, ist vom Einzelfall abhängig.	11	35,5	4	57,1	5	62,5	4	33,3	32	55,2

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M048 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und Jobcenter: Welche Regeln und Verfahren gelten bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Leistungsgewährung bei Mietschuldenübernahmen nach Sanktionen im Rahmen des SGB II? (Mehrfachnennungen) 31 kreisfreie Städte, 7 Bezirke Berlin, 8 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 12 Kreise und 58 Jobcenter mit Angaben.

Elf von 116 antwortenden Stellen (9,5 %) gaben an, dass sie grundsätzlich keine Mietschulden übernahmen, die infolge von Sanktionen nach dem SGB II entstanden sind. Bei den Kreisen lag der Anteil der Stellen, die so verfahren, mit 33,3 Prozent deutlich höher. Wenige weitere Stellen übernahmen Mietschulden nach Sanktionen nur unter bestimmten Bedingungen, beispielsweise wenn ein Haushalt mit Kindern betroffen war. Während die Mehrheit der kreisfreien Städte (54,8 %) Mietschulden infolge von Sanktionen immer übernahm, trifft dies nur auf die Hälfte der Berliner Bezirke zu. Von den Berliner Bezirken (42,9 %), kreisangehörigen Städten und Gemeinden (25,0 %), Kreisen (33,3 %) und Jobcentern (36,2 %) übernahm nur ein Teil grundsätzlich Mietschulden auch nach Sanktionen im Rahmen des SGB II. Die Mehrheit der Jobcenter (55,2 %), der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (62,5 %) und der Berliner Bezirke (57,1 %) entschied im Einzelfall.

In den Freitextfeldern am Ende des Fragebogenabschnitts zum Themenkomplex „Prävention“ verwiesen einige freie Träger darauf, dass ihnen Fälle von eingetretener Wohnungslosigkeit infolge von Sanktionen im Rahmen des SGB II bekannt geworden waren, darunter insbesondere junge Menschen unter 25 Jahren, in Einzelfällen aber auch Familien mit Kindern. Auch in wenigen Fallstudienorten wurde vereinzelt Ähnliches berichtet. In einer kleinen Großstadt in Deutschland gab es dagegen eine Regelung, dass das Jobcenter die für Mietschuldenübernahmen zuständige städtische Stelle informiert, wenn Sanktionen ein bestehendes Mietverhältnis bedrohen. Weil die

Wohnraumsicherung im Vordergrund steht, wurden Mietschulden nach Sanktionen in der Regel übernommen, insbesondere bei Familien, für die andernfalls alternativer Wohnraum hätte beschafft werden müssen. In einer kleinen Großstadt in Westdeutschland wurde nach Möglichkeit eine umfangreiche Fallprüfung vorgenommen. Beispielsweise sollte überprüft werden, ob weitere Sanktionen drohen könnten. Aufgrund der Lage am Wohnungsmarkt konnten auch Anträge auf erneute Mietschuldenübernahmen nur schwer abgelehnt werden. Aus einem westdeutschen Kreis kam die Aussage, die Ursachen für die Entstehung von Mietschulden (z. B. Sanktionen) seien irrelevant für die Entscheidung, ob diese übernommen werden oder nicht.

Die Auswertung der vier verschiedenen Verfahrensregelungen bei der Übernahme von Mietschulden hat gezeigt, dass die Kommunen und Jobcenter Mietschulden auch infolge einer Inhaftierung, im Wiederholungsfall und nach Sanktionen im Rahmen des SGB II in der überwiegenden Mehrheit grundsätzlich übernommen haben oder einzelfallabhängig entschieden. Nur wenige der für die Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II oder § 36 SGB XII zuständigen Stellen schlossen monetäre Hilfen in den jeweiligen Fallkonstellationen kategorisch aus. Die wenigsten Stellen hatten zudem ein Limit festgelegt, bis zu dessen Höhe Mietschulden übernommen wurden. Mit Hinblick auf die aktuelle Situation der örtlichen Wohnungsmärkte und die zu erwartenden Schwierigkeiten, alternativen Wohnraum akquirieren zu können, war für viele Stellen die Wirtschaftlichkeit einer Mietschuldenübernahme gegenüber einem Umzug und/oder Unterbringung ein entscheidender Faktor. Auffällig häufig wurde jedoch der Entscheidungsspielraum der zuständigen Stellen bei Haushalten mit Kindern großzügiger bemessen als bei Einpersonenhaushalten, während bei alleinstehenden Haushalten Mietschulden seltener übernommen wurden. Vielfach verwiesen die kommunalen Verwaltungen und Jobcenter auch auf alternative Maßnahmen der Wohnraumsicherung, wie Unterstützung der Haushalte bei der Vereinbarung von Ratenzahlungen mit Vermieterinnen und Vermietern. Insbesondere in den Fallstudien wurde schließlich sehr häufig berichtet, dass viele Vermieterinnen und Vermieter neben einer außerordentlichen Kündigung zunehmend auch eine hilfsweise ordentliche Kündigung aussprechen, die von einer Mietschuldenübernahme unberührt bleibt.

4.2.5.2 Wohnungssicherung bei Haft

Inhaftierte Personen haben für die Dauer ihres Haftaufenthalts in einer Justizvollzugsanstalt keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (§ 7 Abs. 4 SGB II). Auch im SGB XII sind regelmäßige, fortlaufende Leistungen für Bedarfe der Unterkunft und Heizung nur für genutzten Wohnraum vorgesehen, der einen akuten Unterkunftsbedarf deckt (§ 35 SGB XII). Verfügen Menschen, die inhaftiert werden, nicht über ausreichend Ersparnisse oder sonstige Einkommensquellen, sind sie in Gefahr, ihre Wohnung infolge der Haft zu verlieren. Bei kürzeren (Untersuchungs-)Haftaufenthalten – in der Literatur wird ein Zeitraum von bis zu 12 Monaten genannt – kann jedoch ein Antrag auf Fortzahlung der Mietkosten nach §§ 67 ff. SGB XII gestellt werden, wenn der entsprechende Haushalt nicht über die erforderlichen Eigenmittel verfügt und die sozialhilferechtliche Angemessenheit nicht überschritten wird (DV, 2013, S. 16). In begründeten Fällen ist auch eine Sicherung der Wohnkosten für einen längeren Zeitraum möglich.

25 Kommunen, darunter acht kreisfreie Städte, zwei Berliner Bezirke, sechs kreisangehörige Städte und Gemeinden und neun Kreise, gaben im Rahmen der Online-Befragung an, dass im Jahr 2017 insgesamt 405 Anträge auf Fortzahlung der Kosten der Unterkunft als Leistung nach §§ 67 ff. SGB XII bei kurzfristiger Inhaftierung gestellt und 220 Anträge (54,3 %) bewilligt wurden. 74 Kommunen übernahmen die Mietkosten bei Kurzzeit-Haftaufenthalten im Durchschnitt über einen Zeitraum von sieben Monaten (der Median lag bei 6,5 Monaten). Während ein Berliner Bezirk, eine kreisangehörige Gemeinde und ein Kreis die Mietkosten regelmäßig nur für bis zu drei Monate übernahmen, bewilligten zwei kreisfreie Städte die Mietfortzahlung bei Inhaftierung auch bis zu 18 Monaten. Mit Ausnahme der beiden letztgenannten Städte beschränkte sich die Mietfortzahlung in allen anderen

72 Kommunen jedoch auf längstens 12 Monate. Fast drei Viertel aller Kommunen (54) übernahmen die Mietkosten in der Regel für sechs Monate. Während für einige Kommunen der angegebene Zeitraum ein unumstößliches Limit darstellte, ergab die Auswertung der Freitextfelder, dass andere Kommunen in Ausnahmefällen auch von der Regel abwichen und die Mietkosten länger übernahmen.

Drei ostdeutsche Kommunen regelten die Mietfortzahlung bei kurzfristiger Inhaftierung nicht nach §§ 67 ff. SGB XII, sondern über die Beantragung und Bewilligung von Wohngeld. Da über das Wohngeld nur ein Teil der Mietkosten gedeckt werden kann, wurden die noch offenen Mietanteile über eine Mietschuldenübernahme nach § 36 SGB XII beglichen. Da das Wohngeld jeweils hälftig durch den Bund und das entsprechende Bundesland finanziert wird, führt diese Verfahrenspraxis zu einer für den Bund nachteiligen Kostenverschiebung.

In den zwölf Fallstudienorten war eine Mietfortzahlung bei kurzfristiger Inhaftierung nach §§ 67 ff. SGB XII ebenfalls für sechs bis zwölf Monate möglich. In der Praxis wurden jedoch unterschiedliche Erfahrungen mit der Wohnungssicherung bei Haft gemacht. In einem westdeutschen und einem ostdeutschen Kreis sowie einer ostdeutschen Großstadt beantragten die Sozialdienste der örtlichen Justizvollzugsanstalten bei befristeten Haftstrafen oder Untersuchungshaft routinemäßig und zum Teil mit vorgefertigten Formularen die Mietfortzahlung beim zuständigen Sozialamt. Anderenorts wurde berichtet, dass die inhaftierten Klientinnen und Klienten nicht oder nicht rechtzeitig über die Möglichkeit der Mietfortzahlung informiert wurden und sich eine nachträgliche Bewilligung aus der Haft heraus auch aufgrund fehlender Unterlagen sehr schwierig gestaltete. Die Entscheidung über die Mietfortzahlung war dann stark einzelfallabhängig. Wenn die Wohnung durch die Betroffenen oder die Vermieterin oder den Vermieter bereits gekündigt war, war eine Wohnungssicherung nicht möglich. In der Folge kam es häufig zu Wohnungsverlusten. Die Vermeidung von Wohnungsverlusten bei vorübergehendem Haftaufenthalt bietet sicherlich noch vielerorts Optimierungsmöglichkeiten, die insbesondere eine gute Zusammenarbeit der Sozialen Dienste der Justiz mit der kommunalen Sozialverwaltung und den Jobcentern erfordert.

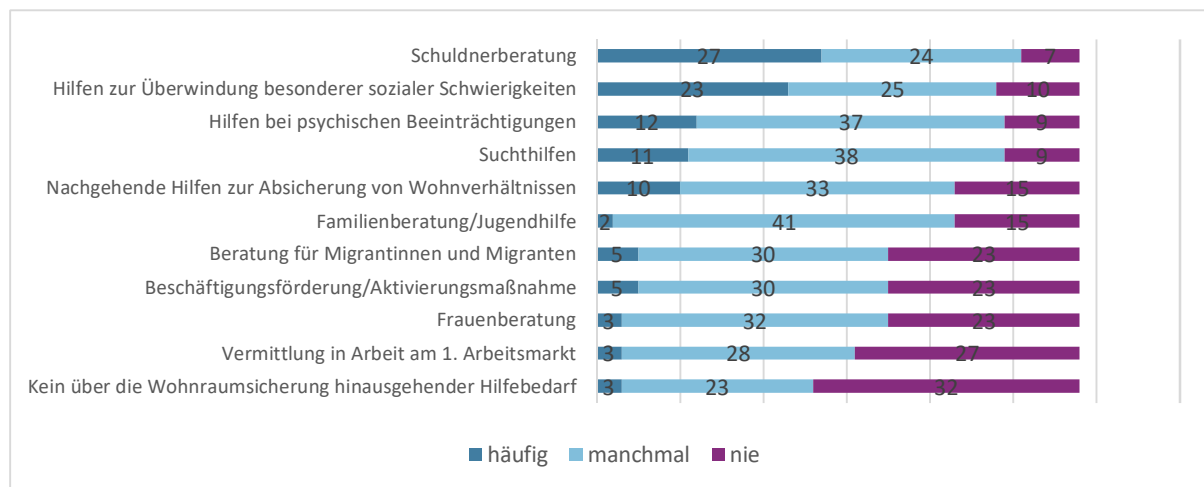
Auch die Entlassungsvorbereitung für die Zeit nach Ablauf der Haftstrafe wurde in den Fallstudien von Ort zu Ort ganz unterschiedlich bewertet. Während freie Träger der Straffälligenhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII mancherorts frühzeitige Beratung, Hilfe bei der Wohnungssuche und/oder einen Platz in Trägerwohnraum anboten, fehlten vergleichbare Angebote in anderen Orten.

4.2.5.3 Nachgehende und sonstige Hilfen

Wenn Mietrückstände ausgeglichen werden konnten, die zukünftige Mietzahlung gesichert wurde und/oder andere wohnraumgefährdende Faktoren kurzfristig beseitigt oder aufgelöst wurden, bedarf es in einigen Fällen noch weiterer und nachgehender Hilfen, um das Mietverhältnis auch nachhaltig zu sichern. Nicht selten resultiert eine Wohnungsnotlage aus tiefergehenden Problemen, die zu einem späteren Zeitpunkt in einer erneuten Wohnungsnotlage münden können.

Alle Stellen wurden gefragt, wie häufig bei den 2017 bekannt gewordenen von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten ein über die Wohnraumsicherung hinausgehender Hilfebedarf bestand.

Abbildung 4.8 Wahrgenommener Bedarf an über die Prävention hinausgehenden weiterführenden Hilfen (Anzahl der Nennungen)



Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. GISS Frage M052 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger: Wie häufig bestand bei den Ihnen 2017 bekannt gewordenen von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten/Bedarfsgemeinschaften ein über die Wohnraumsicherung hinausgehender Hilfebedarf, und welcher war das? 5 kreisfreie Städte, 8 Bezirke Berlin, 13 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 4 Kreise, 9 Jobcenter und 20 freie Träger mit Angaben.

Etwas weniger als die Hälfte der insgesamt 58 unterschiedlichen Stellen, welche diese Frage beantworteten, sahen „häufig“ einen Bedarf an Schuldnerberatung, nur ein Achtel „nie“. Das liegt nahe, weil auch ver- und überschuldete Haushalte Miet- und Energiezahlungen meist so lange leisten, wie es irgendwie geht, und häufig auch andere Schulden bestehen. 23 Stellen nahmen „häufig“ einen Bedarf an Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten wahr, die oftmals nachgehend zur dauerhaften Absicherung von Mietverhältnissen genutzt werden, Mietverhältnisse und Nachbarschaft stabilisieren und die Zahl der Wiederauftritte reduzieren sollen. Ein Viertel der Stellen gab an, „nachgehende Hilfen zur Wohnungssicherung“ seien „nie“ erforderlich. Jeweils etwa ein Fünftel der Stellen hielt „Suchthilfen“ und „Hilfen bei psychischen Beeinträchtigungen“ für „häufig“ angezeigt, und wiederum fast die Hälfte der Stellen sah „nie“ Bedarf an Hilfen zur Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt (siehe Abbildung 4.8). Ob und wenn ja, wie häufig es gelang, die betroffenen Personen und Haushalte auch in die entsprechenden Hilfen zu vermitteln, wurde nicht erhoben.

Wie aus einigen Fallstudienorten berichtet wurde, waren wohnbegleitende Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zwar nicht formal in das präventive Hilfesystem eingebunden, wenn jedoch ein Bedarf an wohnbegleitenden Hilfen zur nachhaltigen Wohnungssicherung gesehen wurde, erfolgte unter Zustimmung der Betroffenen eine direkte Vermittlung in entsprechende Hilfen („warmer Übergang“). In einem ostdeutschen Landkreis und einer westdeutschen Großstadt wurden wohnbegleitende Hilfen nicht in präventiver Absicht eingesetzt.

Prävention: Befunde in Kürze

Mietschulden und Mietzahlungsschwierigkeiten waren in über 85 Prozent der Fälle, die Präventionsstellen bekannt wurden, der wesentliche Anlass für die Entstehung einer Wohnungsnotlage.

Nicht alle für Prävention und Unterbringung zuständigen Stellen erhielten die Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) der Amtsgerichte über anhängige Räumungsklagen wegen Mietschulden und die Mitteilungen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher über anstehende Räumungstermine zuverlässig. Nur selten wurden die zuständigen Stellen über anhängige Räumungsklagen informiert, die nicht durch Mietschulden verursacht waren.

Jobcenter wurden besonders häufig von den betroffenen Personen und Haushalten selbst über die drohende Wohnungslosigkeit informiert.

Die für Prävention zuständigen Stellen können aufsuchende Präventionsarbeit aufgrund fehlender Ressourcen vielerorts nicht in dem Umfang leisten, wie sie es für notwendig halten.

Obwohl Mietschulden die häufigste Ursache für bedrohte Mietverhältnisse waren, wurden bedrohte Mietverhältnisse mehrheitlich nicht durch Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 8 SGB II oder § 36 SGB XII, sondern durch andere Maßnahmen gesichert. Insgesamt gelang es den Präventionsstellen aber nach eigenen Angaben in knapp zwei Dritteln aller ihnen bekannt gewordenen Fälle, drohende Wohnungsverluste durch eigene Aktivitäten zu verhindern.

Vielerorts werden Mietschulden nach Inhaftierung, nach Sanktionen im Rahmen des SGB II und im Wiederholungsfall übernommen. In Ausnahmen ist dies aber nicht der Fall.

Besondere Anstrengungen der für Prävention zuständigen Stellen galten der Wohnungssicherung bei Familien mit (kleinen) Kindern. Bei alleinstehenden Personen wurden Möglichkeiten der Wohnraumsicherung nicht immer ausgeschöpft.

4.3 Handlungsfeld Hilfen für aktuell Wohnungslose

In diesem Abschnitt des Berichts geht es um Haushalte und Personen, die zum Zeitpunkt der Untersuchung wohnungslos waren und überwiegend von den Kommunen oder freien Trägern mit vorübergehender Unterkunft versorgt wurden. Gefragt wurde aber auch nach unversorgten Wohnungslosen und der Praxis im Umgang mit spezifischen Teilgruppen der Wohnungslosen. Zum Personenkreis der Wohnungslosen gehören dabei – wie oben ausgeführt – auch die Geflüchteten, denen ein internationaler Schutzstatus zuerkannt worden ist, und die, wenn sie keine dauerhafte Wohnung finden konnten, ganz überwiegend als „Fehlbeleger“ in den Unterkünften verblieben, die eigentlich für Asylbewerberinnen und Asylbewerber im laufenden Verfahren vorgesehen waren.

Zu den Hilfen für aktuell Wohnungslose gehören auch Einrichtungen und Beratungsstellen der freiverbandlichen Wohnungshilfe, auf die in einem gesonderten Abschnitt eingegangen wird.

Hilfen für aktuell Wohnungslose sollten im Sinne guter Praxis darauf ausgerichtet sein, die Lebenslage der Betroffenen vor einer Verschlechterung möglichst zu bewahren, Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit abzuwehren, ein menschenwürdiges Leben trotz der fehlenden Wohnung zu ermöglichen und einer Chronifizierung der Wohnungslosigkeit entgegenzuwirken. Im Gesamtspektrum der Wohnungsnotfallhilfe sollte das übergeordnete konzeptionelle Ziel darin bestehen, die Phase der Unterbringung und Versorgung außerhalb des regulären Wohnungsmarktes

möglichst kurz zu halten. Auf die Hilfen bei der dauerhaften Wohnungsversorgung wird im folgenden Kapitel 4.4 eingegangen.

4.3.1 Wohnungslose in den befragten Kommunen

In der Online-Befragung wurden kreisfreie und kreisangehörige Städte und Gemeinden danach gefragt, wie viele Wohnungslose in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich zum Stichtag 31.05.2018 durch Maßnahmen des Ordnungsrechts oder durch sonstige Leistungen (z. B. Kostenübernahme für gewerbliche Unterbringung in Hostels/Hotels/Pensionen) vorübergehend untergebracht waren. Die gleichen öffentlichen Träger wurden gefragt, wie viele Geflüchtete mit Schutzstatus am selben Stichtag – z. B. durch Weiternutzung der Aufnahmeeinrichtungen – auch nach Anerkennung dieses Schutzstatus vorübergehend untergebracht waren. Bei den freien Trägern der Wohnungsnotfallhilfen wurden diejenigen Wohnungslosen erfasst, die am selben Stichtag in (Wohn-) Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII (ohne dauerhaftes Mietverhältnis) untergebracht waren oder die in einer Beratungsstelle oder einem anderen Angebot anhängig waren und dieses Angebot mindestens einmal im Laufe des Monats in Anspruch genommen hatten.

Von jeder dieser Teilgruppen von Wohnungslosen wurden auch Daten zur Haushaltsstruktur, zur Größe der Haushalte und zum Alter, Geschlecht und zur Staatsangehörigkeit der wohnungslosen Personen erhoben. Wie auch bei vielen anderen Themenkomplexen konnten relativ viele angefragte Stellen keine Daten zu den angefragten Indikatoren bereitstellen. Dennoch beruhen die folgenden Analysen auf einer jeweils recht breiten Datenbasis von mehreren Tausend erfassten Wohnungslosen.

4.3.1.1 Wohnungslosendichte, gemessen an Bevölkerungszahlen

Im Rahmen der Untersuchung wurde die Dichte der Wohnungslosen, gemessen an der Zahl der einbezogenen Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Kommunen, berechnet, um das relative Ausmaß der Problematik in Abhängigkeit zur Größe der Kommunen einzuschätzen. Auf der Basis von knapp 80.000 erfassten Wohnungslosen lassen sich die unterschiedlichen Dichten je nach Teilgruppe und Größe der einbezogenen Kommunen berechnen. Bei den kommunal untergebrachten Wohnungslosen sind ordnungsrechtlich untergebrachte Wohnungslose ohne Fluchthintergrund und Geflüchtete mit Schutzstatus in Unterbringung zu unterscheiden. Hinzu kommen die in Einrichtungen freier Träger untergebrachten Personen. Genauer dazu ist Kapitel 7 zu entnehmen.

Wie aus Tabelle 4.23 leicht zu erkennen ist, nimmt mit der Größe der Städte und Gemeinden auch die Dichte der Wohnungslosen (also ihre durchschnittliche Zahl pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner) zu. Dies gilt für alle drei untersuchten Teilgruppen.

Die Dichte der wohnungslosen Geflüchteten war am Stichtag durchweg deutlich höher als die der Wohnungslosen ohne Fluchthintergrund. In den Mittelstädten und den kleinen Großstädten betrug sie sogar jeweils mehr als das Dreifache. Damit wird auch deutlich, dass sich durch die Zuwanderung von Geflüchteten infolge humanitärer Krisen in den Herkunftsländern der Druck auf die Wohnungsmärkte, aber auch auf die Unterbringungskapazitäten, erheblich gesteigert haben muss. Bei einem Vergleich der Dichten von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen (ohne Geflüchtete) mit den Dichten der bei freien Trägern untergebrachten oder in Beratungsstellen anhängigen Wohnungslosen wird deutlich, dass die Dichte der letzteren, außer in den großen Großstädten, genauso hoch oder sogar höher war als die der kommunal untergebrachten Wohnungslosen (ohne Geflüchtete).³⁷

³⁷ Die Ermittlung einer Gesamtdichte pro Teilgruppe ist nicht ratsam, weil im Sample die Großstädte überrepräsentiert sind.

Tabelle 4.23 Wohnungslose je 1.000 EW am 31.05.2018 nach Teilgruppen und Stadt- und Gemeindetypen

	Einbezogene Kommunen	Bevölkerung in einbezogenen Kommunen	Zahl der Wohnungs- losen	Dichte
(1) Ordnungsrechtlich untergebrachte Wohnungslose				
Große Großstädte über 500.000 EW	7	6.351.846	14.377	2,3
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	18	4.089.646	4539	1,1
Mittelstädte bis 100.000 EW	29	1.399.717	638	0,5
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 EW	31	350.779	129	0,4
Gesamt (1)	85	12.191.988	19.683	
(2) Geflüchtete mit Schutzstatus in Unterbringung				
Große Großstädte über 500.000 EW	7	6.351.846	25.185	4,0
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	16	3.795.907	11.769	3,1
Mittelstädte bis 100.000 EW	16	845.137	1.408	1,7
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 EW	27	313.423	347	1,1
Gesamt (2)	66	11.306.313	38.709	
(3) Wohnungslose in Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII bei freien Trägern				
Große Großstädte über 500.000 EW	9	10.598.086	14.224	1,3
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	22	4.787.527	5.065	1,1
Mittelstädte bis 100.000 EW	29	14.791.67	13.59	0,9
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 EW	31	356.717	251	0,7
Gesamt (3)	91	17.221.497	20.899	

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M054, M056, M063, M075, M077 Statistisches Bundesamt, Daten der Kommunen und freien Träger, eigene Berechnungen.

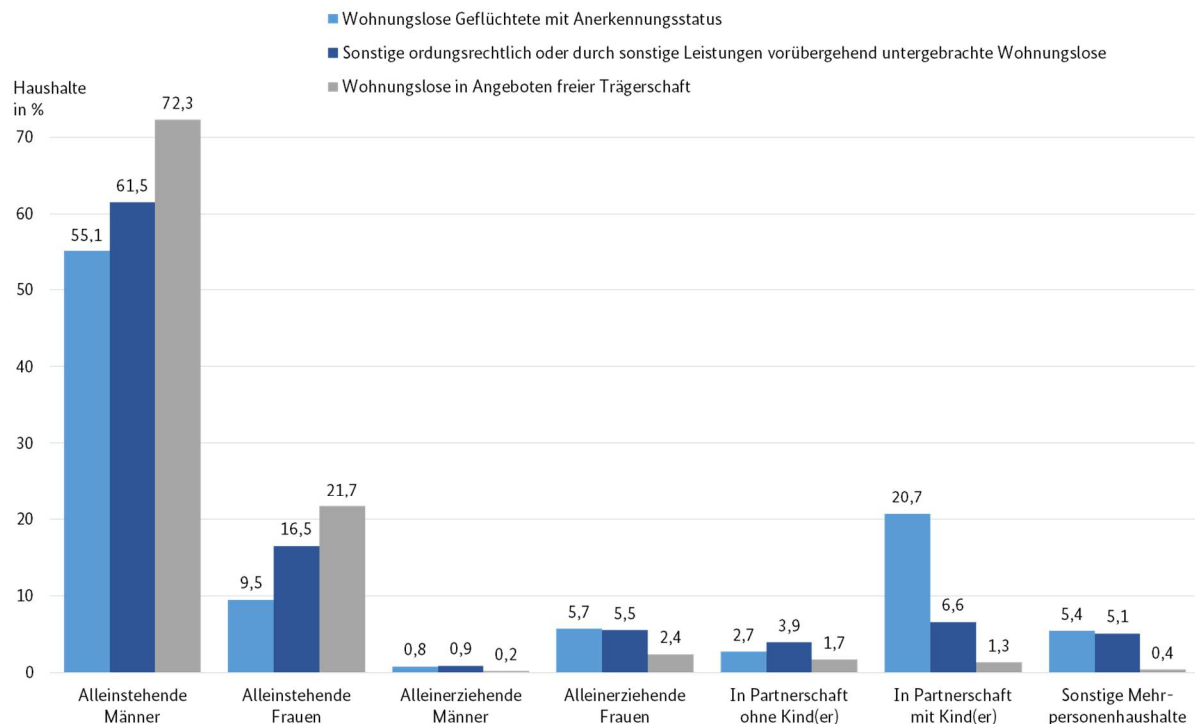
Addiert man die Dichten für die drei Teilgruppen, getrennt nach den Stadt- und Gemeindetypen der Kommunen jeweils miteinander (ohne Rundungsgewinne und Verluste), so kamen in den großen Großstädten 7,6, in den kleinen Großstädten 5,3, in den Mittelstädten 3,1 und in den Landgemeinden und Kleinstädten 2,2 Wohnungslose auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

4.3.1.2 Haushaltsstruktur

In der Online-Befragung wurde für die bereits aufgezeigten drei Teilgruppen der aktuell Wohnungslosen nach einer geschlechterdifferenzierten Haushaltsstruktur gefragt. Dabei wurde unterschieden in alleinstehende Frauen und Männer, alleinerziehende Frauen und Männer, Paare mit und ohne Kinder sowie sonstige Mehrpersonenhaushalte. Als erwartbares Ergebnis ist zunächst festzuhalten, dass bei den freien Trägern der Wohnungslosenhilfe alleinstehende Männer die ganz überwiegende Mehrheit stellten. Im Mai 2018 lag ihr Anteil bei 72,3 Prozent. Der Anteil alleinstehender Frauen lag in dieser Teilgruppe der Wohnungslosen bei 21,7 Prozent. Die übrigen Haushaltsformen machten jeweils nur einen sehr geringen Anteil aus. Erwartbar war das Ergebnis vor allem, weil die Wohnungslosenhilfe freier Träger traditionell auf alleinstehende Wohnungslose und

hier wiederum vorrangig auf alleinstehende Männer ausgerichtet ist. Erst in jüngerer Zeit wird auch ein Hilfsanspruch wohnungsloser Familien auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII diskutiert (vgl. Braun, 2017).

Abbildung 4.9 Aktuell Wohnungslose nach Haushaltstyp 2018 (Anteile in Prozent)



Quelle: Tabelle 25 im Anhang / Angaben zum 31.05.2018. Zur Zahl der antwortenden Stellen: vgl. Tabelle 25.

Aber auch bei den kommunal untergebrachten Wohnungslosen (ohne Geflüchtete) stellten alleinstehende Männer eine Mehrheit von 61,5 Prozent, gefolgt von alleinstehenden Frauen mit 16,5 Prozent. An dritter Stelle kamen mit 6,6 Prozent Paare mit Kindern und an vierter Stelle mit 5,5 Prozent alleinerziehende Frauen. Insgesamt (einschließlich des relativ geringen Anteils alleinerziehender Männer von 0,9 %) waren 13 Prozent der kommunal untergebrachten Wohnungslosen (ohne Geflüchtete) zusammen mit ihren Kindern untergebracht und damit deutlich mehr als bei Wohnungslosen in Angeboten der freien Träger, die für diese Zielgruppe häufig keine Angebote vorhalten. Die Daten bestätigen Ergebnisse aus den lokalen Fallstudien, dass bei der Prävention von Wohnungslosigkeit bei Familien mit minderjährigen Kindern ein deutlich höherer Aufwand betrieben wird, um bedrohte Wohnverhältnisse zu erhalten oder – wenn dies nicht möglich ist – die betreffenden Haushalte in Ersatzwohnraum zu vermitteln. Andererseits korrespondieren die Ergebnisse aber auch mit einer in den Fallstudien konstatierten Tendenz, nach der es nicht mehr in allen Fällen gelingt, Familien mit Kindern vor der Wohnungslosigkeit zu bewahren.

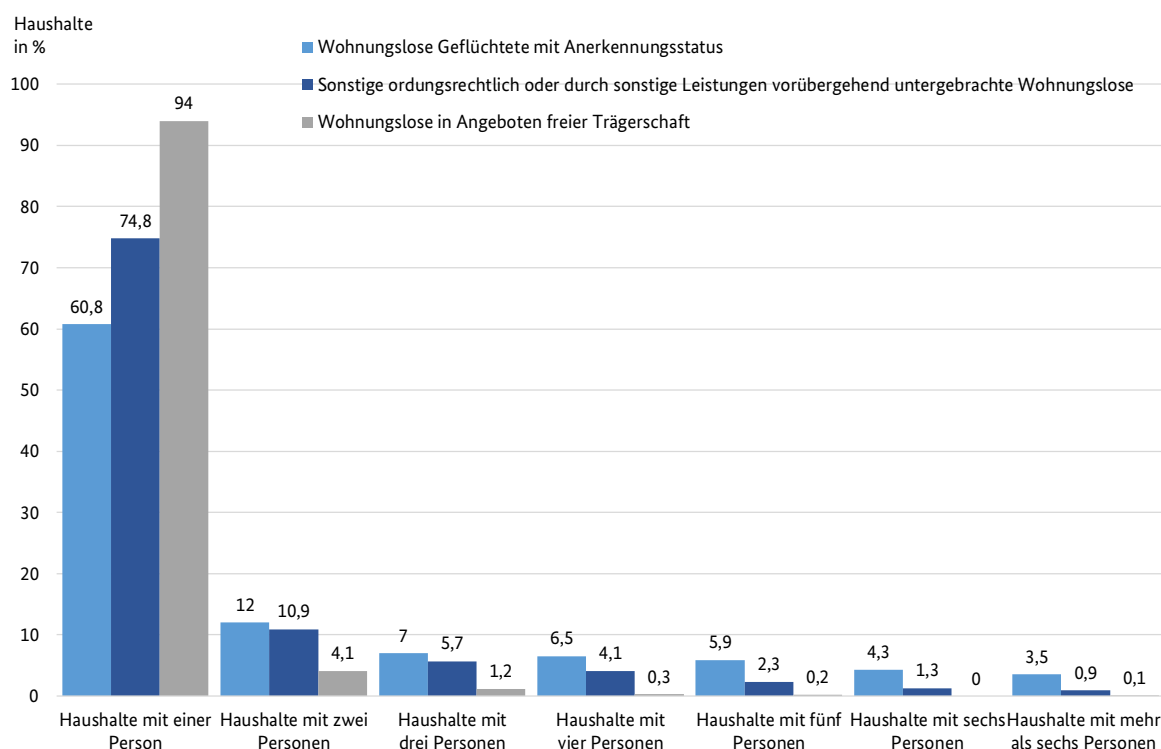
Bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus waren trotz relativ großer anfänglicher Erfolge bei der Wohnungsversorgung von Familien (wie sie in den lokalen Fallstudien berichtet wurden) die wohnungslosen Paare mit Kindern mit einem Anteil von 20,7 Prozent überdurchschnittlich stark vertreten. Werden die alleinerziehenden Frauen (5,7 %) und die alleinerziehenden Männer (0,8 %) hinzuaddiert, so war deutlich über ein Viertel aller Haushalte wohnungsloser Geflüchteter (27,2 %) zusammen mit ihren Kindern untergebracht. Dennoch bestand auch bei dieser Teilgruppe der Wohnungslosen eine knappe Mehrheit von 55,1 Prozent aus alleinstehenden Männern. 9,5 Prozent der wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus waren alleinstehende Frauen.

Kinderlose Paare machten in allen drei Teilgruppen nur eine kleine Minderheit von zwischen 1,7 Prozent bei den freien Trägern und 3,9 Prozent bei den kommunal untergebrachten Wohnungslosen aus. Bei den Geflüchteten lag der Anteil bei 2,7 Prozent.³⁸

Haushaltsgrößen

Dem hohen Anteil von Alleinstehenden bei der Zusammensetzung nach Haushaltstyp entsprachen ähnlich hohe Anteile von Einpersonenhaushalten bei der Unterscheidung nach Haushaltsgrößen.³⁹ Bei der Integration dieser Haushalte werden also überwiegend angemessene kleine Wohnungen benötigt, ein Segment des Wohnungsmarktes, in dem die Angebotsknappheit besonders ausgeprägt ist (s. u.).

Abbildung 4.10 Aktuell Wohnungslose nach Haushaltsgröße 2018 (Anteile in Prozent)



Quelle: Tabelle 23 im Anhang. Angaben zum 31.05.2018. 10 kreisfreie Städte, 1 Bezirk Berlin, 3 kreisangehörige Städte und Gemeinden und 2 Kreise mit Angaben.

³⁸ Zum Vergleich können Daten des Mikrozensus 2018 für die Gesamtbevölkerung herangezogen werden. Danach war die „Lebensform“ bei den Privathaushalten am Haupt und Nebenwohnsitz wie folgt verteilt. In 21,3 Prozent der Haushalte lebten alleinstehende Männer, in 22,8 Prozent alleinstehende Frauen. 21,1 Prozent der Haushalte lebten in Partnerschaft zusammen mit Kindern, 28,7 Prozent waren Paare ohne Kinder. 5,2 Prozent der Privathaushalte waren alleinerziehende Frauen und ein Prozent alleinstehende Männer (Quelle: Statistisches Bundesamt (2018) Fachserie 1, Reihe 3, eigene Berechnungen).

³⁹ Nicht alle Berichtsstellen haben gleichzeitig Angaben zur Haushaltsstruktur und zur Größe der Haushalte gemacht. Insofern ergeben sich leichte Abweichungen zwischen den beiden Indikatoren.

Auffällig ist ansonsten insbesondere der relativ hohe Anteil von Haushalten mit fünf und mehr Personen bei den wohnungslosen Geflüchteten, der sich auf insgesamt 13,7 Prozent belief. Auch in diesem Segment ist der Wohnraum, wie die Fallstudien bestätigen, besonders knapp.⁴⁰

4.3.1.3 Alter der wohnungslosen Personen

Wird bei der Altersdifferenzierung der Wohnungslosen zunächst der Anteil der minderjährigen Kinder in den Blick genommen, so war er am höchsten bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus, bei denen er 37 Prozent betrug. Aber auch bei den übrigen von den Kommunen untergebrachten Wohnungslosen war etwa jede vierte Person minderjährig (26,5 %). Bei den bei freien Trägern anhängigen Wohnungslosen waren lediglich 2,7 Prozent minderjährig, da die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in der Regel nur Erwachsenen gewährt wird. Die wenigen Minderjährigen in dieser Teilgruppe sind wahrscheinlich vor allem darauf zurückzuführen, dass einige Fraueneinrichtungen der freiverbandlichen Wohnungslosenhilfe auch Alleinerziehende mit ihren Kindern aufnehmen.⁴¹

Tabelle 4.24 Anteil der Minderjährigen an den Wohnungslosen 2018

	Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen untergebrachte Personen (ohne Geflüchtete mit Schutzstatus)*		Wohnungslose Geflüchtete mit Schutzstatus**		Bei freien Trägern anhängige Wohnungslose***	
	Anzahl Personen	In %	Anzahl Personen	In %	Anzahl	In %
Gesamt	17.170	100	6.889	100	11.141	100
Kinder unter 18 Jahren	4.548	26,5	2.548	37,0	306	2,7
Erwachsene	12.626	73,5	4.305	63,0	10.835	97,3

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M055 und M057 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin und kreisangehörige Städte und Gemeinden (M057 auch an Kreise) sowie M076 an freie Träger. Angaben zum 31.05.2018.

* 14 kreisfreie Städte, 4 Bezirke Berlin, 27 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben.

** 8 kreisfreie Städte, 1 Bezirk Berlin, 3 Kreise und 3 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben

*** 77 freie Träger mit Angaben

Die Grundgesamtheiten waren etwas geringer, wenn es um differenzierte und vollständige Altersangaben für die Erwachsenen ging. Auffällig ist dabei insbesondere der relativ geringe Anteil von älteren Menschen unter den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus (lediglich 3 % waren 60 Jahre und älter). Bei den übrigen kommunal untergebrachten Wohnungslosen (9,6 %) und denjenigen, die am Stichtag bei freien Trägern anhängig waren (10,2 %), lag der Anteil dieser Altersgruppe jeweils um zehn Prozent.

Das Pendant dazu ist der hohe Anteil von jungen Erwachsenen unter den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus. Zusammen genommen stellten die 18- bis 25-Jährigen fast ein Drittel

⁴⁰ Auch hier können Mikrozensusdaten für die Gesamtbevölkerung für das Jahr 2018 zum Vergleich herangezogen werden. Danach waren 41,9 Prozent der Privathaushalte am Haupt- und Nebenwohnsitz Einpersonenhaushalte, 33,8 Prozent bestanden aus zwei Personen, 11,9 Prozent aus drei Personen, 9,1 Prozent aus vier Personen und bei 3,4 Prozent handelte es sich um Haushalte mit fünf und mehr Personen (Quelle: Statistisches Bundesamt (2018) Fachserie 1, Reihe 3).

⁴¹ Der Anteil der Minderjährigen an der Gesamtbevölkerung betrug Ende 2017 nach Angaben des Bundesamts für Statistik 16,4 Prozent (Daten aus der Fortschreibung des Bevölkerungsstands nach dem Zensus 2011); <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/12411-0005>

(29,9 %) der Erwachsenen in dieser Teilgruppe der Wohnungslosen, Gleichaltrige waren bei den übrigen kommunal untergebrachten Wohnungslosen lediglich mit 18,6 Prozent und bei den bei freien Trägern anhängigen Wohnungslosen mit 17,7 Prozent vertreten. Und auch die Alterskohorte der 30- bis 40-Jährigen war bei den wohnungslosen Geflüchteten mit 31 Prozent deutlich stärker vertreten als bei den übrigen beiden Teilgruppen (wo sie 25,5 % bzw. 21,1 % der wohnungslosen Erwachsenen ausmachten). Wird noch zusätzlich in Betracht gezogen, dass der Anteil der Minderjährigen bei den Geflüchteten am höchsten ist, so bleibt festzuhalten, dass diese Teilgruppe insgesamt eine deutlich jüngere ist, als die beiden anderen.⁴²

Tabelle 4.25 Altersverteilung bei den erwachsenen Wohnungslosen 2018

	Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen untergebrachte Personen (ohne Geflüchtete mit Schutzstatus)*		Wohnungslose Geflüchtete mit Schutzstatus**		Bei freien Trägern anhängige Wohnungslose***	
	Anzahl	In %	Anzahl	In %	Anzahl	In %
Gesamt	4.880	100	3.550	100	7.080	100
18 bis unter 21 Jahre	380	7,8	443	12,5	368	5,2
21 bis unter 25 Jahre	528	10,8	616	17,4	888	12,5
25 bis unter 30 Jahre	607	12,4	739	20,8	842	11,9
30 bis unter 40 Jahre	1.242	25,5	1.101	31,0	1.494	21,1
40 bis unter 50 Jahre	937	19,2	379	10,7	1.248	17,6
50 bis unter 60 Jahre	717	14,7	166	4,7	1.521	21,5
60 bis unter 65 Jahre	223	4,6	39	1,1	411	5,8
65 Jahre und älter	246	5,0	67	1,9	308	4,4

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M055 und M057 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin und kreisangehörige Städte und Gemeinden (M057 auch an Kreise) sowie M076 an freie Träger. Angaben zum 31.05.2018.

* 8 kreisfreie Städte, 20 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben.

** 8 kreisfreie Städte, 3 Kreise, 3 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben

***70 freie Träger mit Angaben

Frauenanteil an den erwachsenen Personen

Auch der Frauenanteil an den erwachsenen Personen war aufgrund des höheren Anteils an Familien erwartungsgemäß am größten bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus. Hier betrug er 37,4 Prozent, bei den übrigen von den Kommunen untergebrachten Wohnungslosen betrug der Frauenanteil 34 Prozent und bei den Wohnungslosen, die bei freien Trägern anhängig waren, 25,1 Prozent.⁴³

⁴² Berechnungen nach den Daten des statistischen Bundesamtes (Quelle siehe vorhergehende Fußnote) ergeben für die Gesamtbevölkerung folgende Altersverteilung bei den Erwachsenen (18 Jahre und älter): 3,8 Prozent waren zwischen 18 und unter 21 Jahre alt, 5,3 Prozent zwischen 21 und unter 25 Jahren, 7,6 Prozent zwischen 25 und unter 30 Jahren, 15,1 % zwischen 30 und unter 40 Jahren, 15,5 Prozent zwischen 40 und unter 50 Jahren, 19,3 Prozent zwischen 50 und unter 60 Jahren, 7,8 Prozent zwischen 60 und unter 65 Jahren und 25,6 Prozent der erwachsenen Gesamtbevölkerung waren 65 Jahre und älter.

⁴³ Aufgrund unterschiedlicher Beteiligung von Befragten mit validen Antworten stimmen die Anteile nicht vollständig mit der aus der geschlechtsspezifischen Haushaltsdifferenzierung ableitbaren Verteilung überein.

Tabelle 4.26 Wohnungslose Erwachsene nach Geschlecht 2018

	Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen untergebrachte Personen (ohne Geflüchtete mit Schutzstatus)*		Wohnungslose Geflüchtete mit Schutzstatus**		Bei freien Trägern anhängige Wohnungslose***	
	Anzahl Personen	In %	Anzahl Personen	In %	Anzahl Personen	In %
Gesamt	2.811	100	3.809	100	11.890	100
Davon weiblich	955	34,0	1.425	37,4	2.986	25,1
Davon männlich	1.856	66	2.384	62,6	8.904	74,9

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M055 und M057 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin und kreisangehörige Städte und Gemeinden (M057 auch an Kreise) sowie M076 an freie Träger. Angaben zum 31.05.2018.

* 13 kreisfreie Städte, 26 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben.

** 7 kreisfreie Städte, 2 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 2 Kreise mit Angaben

*** 76 Träger mit Angaben

Staatsangehörigkeit

Von den ordnungsrechtlich und durch sonstige Leistungen untergebrachten wohnungslosen Erwachsenen (ohne Geflüchtete) hatten etwas weniger als zwei Drittel (64,1 %) die deutsche Staatsangehörigkeit. Bei den bei freien Trägern anhängigen Wohnungslosen lag der Anteil bei etwas über zwei Dritteln (69,7 %). Nimmt man die Geflüchteten mit Schutzstatus in die Betrachtung mit auf, so ist davon auszugehen, dass eine deutliche Mehrheit der Wohnungslosen am Stichtag keine deutsche Staatsbürgerschaft hatte.

Tabelle 4.27 Wohnungslose Erwachsene nach Staatsangehörigkeit 2018 (deutsch/ nicht deutsch)

	Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen untergebrachte Personen (ohne Geflüchtete mit Schutzstatus)		Bei freien Trägern anhängige Wohnungslose	
	Anzahl Personen	In %	Anzahl Personen	In %
Gesamt	3.931	100	9.562	100
Davon deutsch	2.518	64,1	6.668	69,7
Davon nicht deutsch	1.413	35,9	2.894	30,3

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M055 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin und kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie M076 freie Träger. Angaben zum 31.05.2018.

11 kreisfreie Städte, 1 Bezirk Berlin, 26 kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie 75 freie Träger mit Angaben

4.3.2 Problemwahrnehmung und Praxis der Unterbringung

4.3.2.1 Zur Organisation der Unterbringung

Wohnungslose werden von den Kommunen in der Regel in eigens dafür vorgesehenen Obdachlosenunterkünften untergebracht oder sie werden mit einer entsprechenden Kostenübernahme in Billighotels, Pensionen oder Hostels eingewiesen. Als Obdachlosenunterkünfte können städtische Wohnungen, von den Kommunen angemietete Wohnungen, sogenannte Schlichtbauten, aber auch Container, Hallen und verschiedenste Ersatzunterkünfte dienen. Auf die Versorgung in Angeboten freier Träger nach §§ 67 ff SGB XII wird weiter unten noch gesondert eingegangen. Gleiches gilt für die Unterbringung von wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus.

In den zwölf Fallstudienorten gab es nur selten Konstellationen, in denen ein gewerblicher Träger von der Gemeinde mit der zentralen Obdachlosenunterbringung in einem Gebäude beauftragt wurde. Außer in Berlin, wo diese Variante häufiger zu finden war, gab es nur einen Fallstudienort, in dem ein gewerbliches Unternehmen für die Stadt die Aufgabe der Obdachlosenunterbringung übernommen hatte. Allerdings war häufiger die Praxis vorzufinden, dass ein Teil der Wohnungslosen vorübergehend in Billighotels einquartiert war.

Ein eher überraschendes Ergebnis der Untersuchung ist jedoch das Ausmaß, in dem freie Träger der Wohlfahrtspflege in den Fallstudienorten an der ordnungsrechtlichen Unterbringung und der Begleitung/Beratung/Betreuung der dort untergebrachten Wohnungslosen beteiligt waren. So wurden in einer mittleren Großstadt in Ostdeutschland alle Unterbringungskapazitäten ausschließlich von einem freien Träger im Auftrag der Stadt verwaltet und betreut. In einer ostdeutschen Kreisstadt war die dort genutzte Obdachlosenunterkunft eine Immobilie eines freien Trägers, der diese an die Stadt vermietet hatte und auch mit der Begleitung der dort von der Stadt eingewiesenen Wohnungslosen beauftragt war. Auch in einer westdeutschen Großstadt war ein freier Träger mit der Organisation der ordnungsrechtlichen Unterbringung beauftragt, und in den meisten übrigen Fallstudienorten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – waren freie Träger mit der Begleitung der ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen beauftragt.

Diese Praxis, mit der die (zumindest in Westdeutschland) tradierte Aufteilung in weitgehend unbetreute kommunale Obdachlosenunterkünfte einerseits und Übergangswohnangebote freier Träger mit ausgebauter sozialpädagogischer Begleitung andererseits zumindest partiell aufgelöst wird, kann durchaus unterschiedlich bewertet werden. Zum einen wird offensichtlich zunehmend der fachlichen Forderung entsprochen, die Wohnungslosen in kommunaler Unterbringung mit Mitteln der Sozialarbeit zu begleiten und im besten Fall bei der Wohnungssuche zu motivieren und zu unterstützen. Zum anderen bewegt sich die geleistete Begleitung aber eher im Bereich zwischen einer stark an Verwaltungsaufgaben orientierten Tätigkeit und der zumeist deutlich intensiveren sozialarbeiterischen Unterstützungsarbeit, die im Rahmen der „Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten“ nach §§ 67 ff. SGB XII geleistet werden kann. Insbesondere taucht bei einer vollständigen Übertragung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der kommunalen Unterbringung von Wohnungslosen die Frage auf, was eigentlich mit denjenigen Wohnungslosen geschieht, die aus welchem Grund auch immer von den freien Trägern disziplinarisch entlassen werden müssen. Da die ordnungsrechtliche Unterbringung eine hoheitliche Aufgabe der Gefahrenabwehr ist, bleibt die Gemeinde in der Verpflichtung zur Unterbringung der betreffenden Personen, verfügt aber über keine eigenen Unterbringungskapazitäten. An den Orten, wo danach gefragt werden konnte, was in einer derartigen Situation mit diesen Wohnungslosen geschieht, wurde konstatiert, dass dann eben eine Versorgung außerhalb der Stadtgrenzen (aber auf Kosten der Stadt) angestrebt werde oder aber, dass die/der betreffende Wohnungslose selber sehen müsse, wo sie/er bleibe (was rechtlich fragwürdig ist, da die Unterbringungsverpflichtung der Gemeinde bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit auch weiterhin fortbesteht).

War die Beteiligung freier Träger an der Obdachlosenunterbringung der Kommunen ein eher unerwartetes Ergebnis, so waren sowohl bei den Fallstudien als auch in der Online-Erhebung auch Kommunen vertreten, in denen die Kommune sich ausschließlich auf die Unterbringung von Familien fokussierte und für die Unterbringung und Begleitung alleinstehender Wohnungsloser ausschließlich freie Träger (im Auftrag der Kommune) zuständig waren.

Überraschend war, dass in einigen ostdeutschen Gemeinden von dem Instrument der Wiedereinweisung – auch gegen den Willen der Vermieterinnen und Vermieter – Gebrauch gemacht wurde.⁴⁴ Berichtet wurde davon insbesondere im Kontext der vorübergehenden Versorgung von Familien mit Kindern, die von einer Zwangsräumung betroffen waren. In einer süddeutschen Kommune war die Wiedereinweisung – zumeist im Einvernehmen mit der örtlichen Wohnungsgesellschaft – die überwiegend gewählte Form der ordnungsrechtlichen Unterbringung.

4.3.2.2 Die Unterbringung von Geflüchteten mit Schutzstatus

In der Online-Befragung wurden die Berichtsstellen unter anderem dazu befragt, wie sie die Unterbringung von wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus in ihrem Zuständigkeitsbereich organisiert haben.

In einem Großteil der kreisfreien Städte (85,7 %) wurden Geflüchtete im Asylverfahren zunächst in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.⁴⁵ Rund die Hälfte (48,6 %) der kreisfreien Städte gab an, dass sie Geflüchtete während des Asylverfahrens auch oder ausschließlich dezentral in Wohnungen untergebracht hatten. In beiden Fällen konnten die Betroffenen, nachdem sie einen Schutzstatus erhalten hatten, weiter in den Unterkünften bzw. den dezentralen Wohnungen verbleiben, bis sie eine eigene Wohnung gefunden hatten. Knapp über ein Viertel der kreisfreien Städte (25,3 %) gab an:

„Geflüchtete im Asylverfahren werden dezentral in Wohnungen untergebracht. Haben sie einen Schutzstatus erlangt und sind auszugsberechtigt, ist vorgesehen, dass sie in der Regel diese Wohnung mit eigenem Mietvertrag übernehmen.“

In den Fallstudien waren die aufgeführten Varianten ebenfalls vertreten. In den großen Großstädten (einschließlich Berlin) konnten Geflüchtete auch nach Anerkennung eines Schutzstatus in den Übergangsunterkünften verbleiben.⁴⁶ In zwei Kreisen in Ostdeutschland durften die Geflüchteten nach Anerkennung ihres Schutzstatus noch einen Monat bzw. drei Monate in der Übergangsunterkunft verbleiben und mussten sie danach verlassen, auch wenn sie noch keine Wohnung gefunden hatten. In mehreren kreisangehörigen Gemeinden verwendeten daraufhin vor allem die jeweiligen Ordnungsämter erhebliche Energien darauf, die betroffenen Haushalte in Wohnungen zu vermitteln, um zu verhindern, dass die Kapazitäten zur ordnungsrechtlichen Unterbringung erweitert werden mussten. In den westdeutschen Kreisen waren die Geflüchteten überwiegend dezentral in von den Gemeinden angemieteten Wohnungen untergebracht und

⁴⁴ In der Rechtsprechung wird die Beschlagnahme von Wohnraum gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers zur Unterbringung von Wohnungslosen (rechtlich „die Inanspruchnahme eines Nicht-Störers zur Abwendung einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“) nur als Ultima Ratio zugelassen, wenn die Gemeinde über keinerlei alternative Unterbringungsmöglichkeiten verfügt (BayVGH, U.v. 14.8.1990 – 21 B 90.00335 und bspw. VG Würzburg, Beschluss v. 09.01.2019 – W 5 S 18.1670). Einvernehmliche Beschlagnahmen, also mit Zustimmung der Wohnungseigentümerin oder des Wohnungseigentümers sind, auch zum Zwecke der Wiedereinweisung, davon unbenommen.

⁴⁵ Vgl. hierzu Tabelle 27 im Anhang.

⁴⁶ Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Bund sich an den Kosten der Unterstützung anerkannter Geflüchteter beteiligt. Dies geschieht sowohl durch eine verstärkte prozentuale Beteiligung an den Kosten der Unterkunft als auch durch Zuwendungen und Steuerbeteiligungen für die Länder, die diese in unterschiedlicher Weise an die Kommunen weiterreichen. In einigen Bundesländern können die Aufwendungen der Kommunen für die Unterbringung Geflüchteter mit Schutzstatus dem Land vollständig in Rechnung gestellt werden. Vgl. auch https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Fluechtlingshilfe/2019-05-23-fluechtlingskosten-bericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6

konnten zunächst auch nach Anerkennung eines Schutzstatus dort verbleiben. Es wurde wiederholt von Schwierigkeiten berichtet, das Nutzungsverhältnis in diesen Unterkünften in ein Hauptmietverhältnis mit der Vermieterseite umzuwandeln. Einerseits gab es dabei eine deutliche Zurückhaltung der Immobilienbesitzerinnen und -besitzer, die zwar bereit waren, an die jeweilige Gemeinde zu vermieten, aber nicht an die anerkannten Geflüchteten direkt. Andererseits gab es an einzelnen Orten auch das Problem, dass die Kosten in den von der Stadt als Übergangsunterkünfte angemieteten Wohnungen deutlich über den lokalen Richtwerten für angemessene Kosten der Unterkunft im Rahmen von SGB-II-Regelleistungen lagen und damit auch ein längerfristiger Verbleib der anerkannten Geflüchteten in diesen Wohnungen nicht durch ihre Ansprüche auf SGB-II-Leistungen abgesichert werden konnte.

In zwei der zwölf Fallstudienorte war es aber zum Befragungszeitpunkt auch gelungen, ein Großteil der wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus in dauerhafte Mietverhältnisse zu integrieren, sei es durch Umwandlung von ordnungsrechtlicher Unterbringung in ein Hauptmietverhältnis, sei es durch Vermittlung auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt. Bei letzterem kam es den Haushalten zugute, dass beispielsweise bei der Nachfrage nach der Bonität keine negativen SCHUFA-Auskünfte vorlagen, die für viele andere nicht zugewanderte Wohnungslose eine entscheidende Barriere bei der Wohnungssuche darstellen.

4.3.2.3 Die Unterbringung ortsfremder Wohnungsloser (ohne Migration aus dem Ausland)

In der Online-Befragung wurden die kommunalen Berichtsstellen befragt, wie sie mit ortsfremden wohnungslosen Deutschen („ohne Migrationshintergrund“) umgehen. Mehr als ein Drittel (36,7 %) der antwortenden Stellen gab folgende Praxis als zutreffend für ihren Zuständigkeitsbereich an:

„Wir bringen diese Personen nicht unter und verweisen sie auf Hilfemöglichkeiten am Herkunftsort.“⁴⁷

Angesichts der Rechtslage für ordnungsrechtliche Unterbringungen, die darauf abhebt, dass der tatsächliche Aufenthaltsort maßgeblich für die Unterbringungsverpflichtung der Städte und Gemeinden beim Vorliegen unfreiwilliger Obdachlosigkeit ist,⁴⁸ ist das ein erstaunliches Ergebnis. Dies gilt umso mehr, als 22,8 Prozent der Befragten angaben:

„Wir bringen diesen Personenkreis mit einer Befristung von wenigen Tagen/Wochen unter.“

In den Erläuterungen zu der Befristung wurde am häufigsten auf eine Befristung von ein bis drei Tagen verwiesen, einige Stellen benannten auch Fristen von fünf bis sieben Tagen, andere verwiesen auf „Einzelfallentscheidungen“, und in einem Fall wurde eine Befristung von drei Monaten genannt. Lediglich etwas über ein Drittel der Befragten (36,7 %) gab an, dass sie ortsfremde deutsche Wohnungslose ohne derartige Befristungen in den für die Notunterbringung vorgesehenen Unterkünften unterbringen.

In den Fallstudienorten wurde zur Begründung der ebenfalls überwiegend ablehnenden Haltung zur Unterbringung ortsfremder Wohnungsloser vor allem auf den befürchteten Sogwirkungseffekt und die fehlenden Kapazitäten verwiesen.

„Wir können nicht jeden aufnehmen (..) dann hätte ich ein übervolles Haus.“ (Mittelstadt, Westdeutschland)

⁴⁷ Vgl. Tabelle 28 im Anhang.

⁴⁸ Vgl. Ruder/Bätge (2018), S. 32 ff., hier S. 34: „Die Sicherheits-, Polizei- und Ordnungsbehörden handeln daher nicht rechtmäßig, wenn sie einen Obdachlosen, der bei ihnen eine Unterbringung beantragt, wegen angeblicher Unzuständigkeit unter Hinweis auf frühere Aufenthalte, auf im Ort wohnende Verwandte oder auf Wohnungen außerhalb des Gemeindegebiets abweisen.“

„Wenn die jetzt woanders gemeldet sind, dann kauf ich denen ne Zugfahrkarte und schick sie wieder nachhause. Klingt drastisch, ist aber so. Wir hatten zwischendurch das Gefühl, als ob wir die Obdachlosenunterkunft von Deutschland geworden sind.“ (Kreisstadt, Ostdeutschland)

Von der Vergabe von Fahrkarten an ortsfremde Wohnungslose war auch in einer Reihe weiterer Fallstudienorte die Rede.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen in größeren Städten kritisierten überdies die fehlende Bereitschaft zur Unterbringung der örtlichen Wohnungslosen in den Umlandgemeinden. Der „Zuzug“ von Wohnungslosen aus den kleineren Gemeinden ist ein vielerorts beklagtes Phänomen, das von einem Verwaltungsvertreter in einem Kreis im Umkreis einer größeren kreisfreien Stadt wie folgt beschrieben wurde:

„Also, es spielt schon eine Rolle, dass dort [kreisfreie Stadt] natürlich Aufnahmekapazitäten in ganz anderem Umfang vorhanden sind. Es ist natürlich zur Entspannung der Problemlagen für die stadtnahen Kommunen nicht schlecht, dass jemand in die Anonymität dorthin ziehen kann und dort sehr schnell natürlich eine Lösung findet (..) Wir schicken niemand, nee, der Transfer ergibt sich von ganz alleine.“ (Kreis, Ostdeutschland)

Nur in drei der zwölf Fallstudienorte verwiesen die für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständigen Fachkräfte auf die geltende Rechtslage, nach der allein der tatsächliche Aufenthalt maßgeblich für die Unterbringungsverpflichtung ist, und gaben an, auch entsprechend zu verfahren.

4.3.2.4 Die Unterbringung mittelloser wohnungsloser Unionsbürgerinnen und -bürger

Noch umfänglicher von Abweisung geprägt als beim Umgang mit ortsfremden wohnungslosen Deutschen, war die Haltung der meisten befragten Kommunen im Umgang mit mittellosen wohnungslosen Migrantinnen und Migranten ohne Arbeitsmarktanbindung aus anderen EU-Ländern. Ein Großteil dieser Wohnungslosen kam aus Rumänien, Bulgarien und Polen. Außer auf die Sorge vor einer vermeintlichen Sogwirkung wurde hier vielfach auf die seit einiger Zeit veränderte Rechtslage Bezug genommen, die diesen Personenkreis vom Bezug von Regelleistungen der Sozialhilfe (und des SGB II) ausschließt (§ 23 Abs. 3 Satz 1 Nummer 1 und 2 SGB XII). Nach § 23 Abs. Satz 3f., Abs. 3 a SGB XII kommen nur eingeschränkte und zeitliche begrenzte „Überbrückungsleistungen“ bis zur Ausreise in Betracht, die längstens für einen Monat und nur einmal in zwei Jahren gewährt werden sollen. In bestimmten Härtefällen können ausnahmsweise auch weitere Leistungen für einen längeren befristeten Zeitraum gewährt werden.⁴⁹

Nach einschlägigen rechtlichen Bewertungen sind diese eingeschränkten Ansprüche auf Sozialleistungen aber getrennt zu betrachten von der ordnungsrechtlichen Verpflichtung der Gemeinden zur Unterbringung beim Vorliegen unfreiwilliger Obdachlosigkeit im Rahmen der Abwehr von Gefahren für grundgesetzlich geschützte Rechte wie die Menschenwürde und körperliche Unversehrtheit. Es kann auch nicht von „freiwilliger Obdachlosigkeit“ ausgegangen werden, wenn die Betroffenen einer Aufforderung zur Rückkehr ins Heimatland nicht nachkommen, solange sie sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten (vgl. Ruder 2017, S. 207; Kanalan/Köbler 2018, S. 306). Die bislang zu dieser Frage ergangenen Gerichtsurteile sind allerdings uneinheitlich und teilweise widersprüchlich.

In der Online-Befragung antwortete die Hälfte aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden und knapp die Hälfte (45,7 %) der kreisfreien Städte auf die Frage, wie in ihrem Zuständigkeitsbereich mit

⁴⁹ Zu Letzterem vgl. Braun, (2019)

mittellosen wohnungslosen EU-Migrantinnen und -Migranten ohne Arbeitsmarktintegration verfahren wird:

„Wir bringen diese Personen nicht unter, da sie die Möglichkeit der Rückkehr in ihr Heimatland haben.“⁵⁰

40 Prozent der kreisfreien Städte und 20 Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden stimmten auch oder alternativ der Aussage zu, dass diese Personen mit einer Befristung von wenigen Tagen/Wochen untergebracht werden. Die Erläuterungen zu den Fristen variieren von „einige Tage bis Möglichkeit zur Rückreise besteht“ (am häufigsten genannt) über Fristen von drei Tagen, sieben Tagen oder einem Monat bis zur Nennung der Öffnungsphase von Winternotunterkünften („1.11.-31.3. des Folgejahres“). Häufiger genannt wurde auch die benötigte Zeit zur Klärung sozialleistungsrechtlicher Ansprüche (und die Aufforderung zur Heimreise, wenn solche Ansprüche nicht bestehen).

Lediglich 17,1 Prozent der kreisfreien Städte und ein Viertel der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gaben an, dass sie den Personenkreis ohne derartige enge Befristung unterbringen. Weitere 17,1 Prozent der kreisfreien Städte und 10 Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden stimmten der Aussage zu, dass die genannten Personen untergebracht werden, „wenn sie versichern, dass sie in ihrem Heimatland keine Wohnmöglichkeit haben oder besondere persönliche Härten vorliegen.“⁵¹ In einigen größeren Städten wurden auch weitergehende Integrationsbemühungen aufgeführt. So hieß es im Freitexteintrag einer Großstadt:

„Tagesstätte/ Übernachtungsstätte für spezielle Bedarfe von Osteuropäischen Migranten – Möglichkeit, die Kinder mitzunehmen, Bildungs- und Sprachangebote, Dolmetscher“ (Freitexteintrag)

In den Berliner Bezirken fielen die Antworten recht unterschiedlich aus und alle Antwortvarianten waren vertreten.

Der relativ geringe Anteil der Kommunen (11,4 % der kreisfreien Städte und 10 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden), der ein anderes Verfahren als die vorgenannten praktizierte, verwies auf Einzelfallentscheidungen oder darauf, mit diesem Personenkreis nicht konfrontiert zu sein.

In den Fallstudienorten gab es ebenfalls sehr unterschiedliche Verfahrensweisen. Der einbezogene Berliner Bezirk brachte einen Teil der aus anderen EU-Ländern zugewanderten Wohnungslosen bis zur Klärung von Sozialleistungsansprüchen oder Beschäftigungsperspektiven in einer speziellen Unterkunft unter, in der auch gezielte Unterstützungsmaßnahmen bestanden. Eine Mittelstadt in Westdeutschland verwies auf die vorliegenden Rechtsgutachten und brachte auch wohnungslose Migrantinnen und Migranten ohne enge Befristung unter. In einer der größeren ostdeutschen Städte waren die zuständigen Stellen von der Verwaltungsspitze angewiesen worden, den Personenkreis der wohnungslosen EU-Migrantinnen und -Migranten ohne Leistungsansprüche lediglich in den Winternotunterkünften unterzubringen. Während der übrigen Monate war keine Unterbringung möglich. In zwei weiteren Großstädten (in Ost- und Westdeutschland) wurde die Übernachtung in Winternotunterkünften ebenfalls toleriert. In der westdeutschen Großstadt wurde in der übrigen Zeit der Aufenthalt aber auf eine Höchstdauer von zehn Tagen befristet, in der die Ansprüche auf Sozialleistungen überprüft wurden. Bestanden keine solche Ansprüche, wurde die Unterbringung beendet. In der ostdeutschen Großstadt wurden die Betroffenen solange weiter untergebracht, wie sie in der Lage waren, das tägliche Nutzungsentgelt von fünf Euro zu entrichten.

⁵⁰ Vgl. Tabelle 28 im Anhang.

⁵¹ Auch diese Antwortmöglichkeit wurde mehrfach als zusätzliche Antwort angegeben von Kommunen, die ansonsten Unterbringungen mit Verweis auf die Rückkehrmöglichkeit ins Heimatland abgelehnt haben.

In einigen kleineren kreisangehörigen Gemeinden hatte es noch keine Unterbringungsanfragen für diesen Personenkreis gegeben oder es wurde angegeben, die Unterbringung sei „bislang kein Thema“, bei den übrigen überwog eine ablehnende Haltung. Wiederholt wurde auf prekäre Formen der Selbstversorgung verwiesen („übernachten im Auto und ziehen dann weiter“; „schlafen in Bruchbuden in der Altstadt“).

Sobald die wohnungslosen Zugewanderten eine Erwerbsarbeit in dem erforderlichen Mindestmaß ausgeübt hatten, das ihnen ggf. auch einen Anspruch auf ergänzende SGB-II-Leistungen ermöglichte, waren Kommunen in der Regel auch eher bereit, ihrer Unterbringungsverpflichtung zur Beseitigung unfreiwilliger Obdachlosigkeit nachzukommen.

Insbesondere in den größeren Städten wuchs als Folge der Ablehnung von Unterbringungen mittelloser wohnungsloser EU-Migrantinnen und -Migranten deren Anteil unter den Obdachlosen auf der Straße, mit zum Teil krassen Anzeichen von Verelendung. Die städtischen Vertreterinnen und Vertreter fühlten sich mit dem Problem überfordert und allein gelassen und verlangten nach überregionalen Lösungsansätzen. Ein kleiner Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen und freier Träger äußerte sich aber auch in auffällig abwertender und vorurteilsbehafteter Form über diese Personengruppe, die keinen diskriminierungsfreien Umgang erwarten ließen.

Eine besondere Herausforderung für das Hilfesystem stellt eine Gruppe von Zugewanderten dar, die zwar über keine Wohnung verfügt, aber erwerbstätig ist und möglichst billige oder kostenlose Übernachtungsmöglichkeiten präferiert, um möglichst viel Geld zu den Familien im Heimatland zu schicken und nach einer Arbeitsphase auch dorthin wieder zurückzukehren. Hier müssten andere Versorgungsformen greifen als in der traditionellen Wohnungsnotfallhilfe, zumal ein Teil der Betroffenen durchaus über die Mittel verfügt, um sich selbst zu versorgen. Oft sind die Mittel aber auch wegen verbreiteter prekärer Erwerbsformen (z. B. Pfandflaschensammeln) sehr gering, so dass wirklich preiswerte Unterbringungsmöglichkeiten gefragt wären.

4.3.3 Standards der Unterbringung

Die Online-Befragung hat zu den Standards der Unterbringung kaum verwertbare Befunde erbracht. In einigen der Fallstudienorte wurde ein eher abschreckender Substandard mit Mehrbettzimmern (mit bis zu zehn Betten in einem Raum) als Notunterbringung angeboten. Viele Unterkünfte waren nur nachts geöffnet, und die Wohnungslosen wurden tagsüber auf den möglichen Aufenthalt in Tagesstätten verwiesen. Vereinzelt berichteten auch insbesondere Vertreterinnen und Vertreter freier Träger, dass ein Teil der Wohnungslosen die Gemeinschaftsunterkünfte eher meidet weil sie dort Erfahrungen mit Gewalt und Diebstählen gemacht hätten.

In zwei kleineren Fallstudienorten im Westen gab es überhaupt keine Notunterkünfte mehr. Bei Zwangsräumungen wurden dort dann zunächst Selbsthilfemöglichkeiten ausgelotet (vorübergehende Aufnahme bei Bekannten oder Verwandten). Kamen solche nicht in Betracht, wurde die Kostenübernahme für eine Hotelunterbringung oder in einer stationären Einrichtung organisiert.

Ansonsten war aber auch in den Fallstudien die ganze Bandbreite der Unterkunftsformen vertreten, von Containern über Schlichtbauten, die zur Obdachlosenunterbringung errichtet worden waren, über Zimmer in Billighotels bis zu angemieteten Wohnungen oder Häusern im regulären Bestand.

Auf direkte Nachfrage nach barrierefreien Unterbringungsplätzen bekundeten die Fachleute in den meisten Fallstudienorten, dass es zumeist extrem schwer sei, für Personen, die auf einen Rollstuhl angewiesen seien, eine Unterbringungsmöglichkeit zu beschaffen, da die meisten Unterkünfte nicht barrierefrei seien. „Das ist immer so ein Drama“ wurde in einem der kleineren Fallstudienorte die Nachfrage kommentiert, in einem anderen brachte man die Hoffnung zum Ausdruck, dass „der Fall möglichst nicht eintritt“. Mussten doch Obdachlose mit Rollstuhl versorgt werden, so behalf man

sich beispielsweise mit einer angemieteten Ferienwohnung oder Hotelzimmern, die entsprechende Zugangsmöglichkeiten boten.

In mehreren Orten wurde kritisiert, dass keine angemessenen Angebote für spezielle Bedarfsgruppen verfügbar seien. Häufiger wurden dabei die Zielgruppe von Wohnungslosen mit psychischen Problemen sowie fehlende Angebote zur „Beheimatung“ von älteren Langzeitwohnungslosen benannt. Auch die Unterbringung von Wohnungslosen mit Tieren war in mehreren Fallstudienorten ein Problem. In einer mittelgroßen Stadt im Westen fehlten Kapazitäten zur Unterbringung von jungen Wohnungslosen, in zwei größeren Städten im Osten wurden fehlende Plätze für wohnungslose Frauen angemahnt.

4.3.4 Dauer der Unterbringung

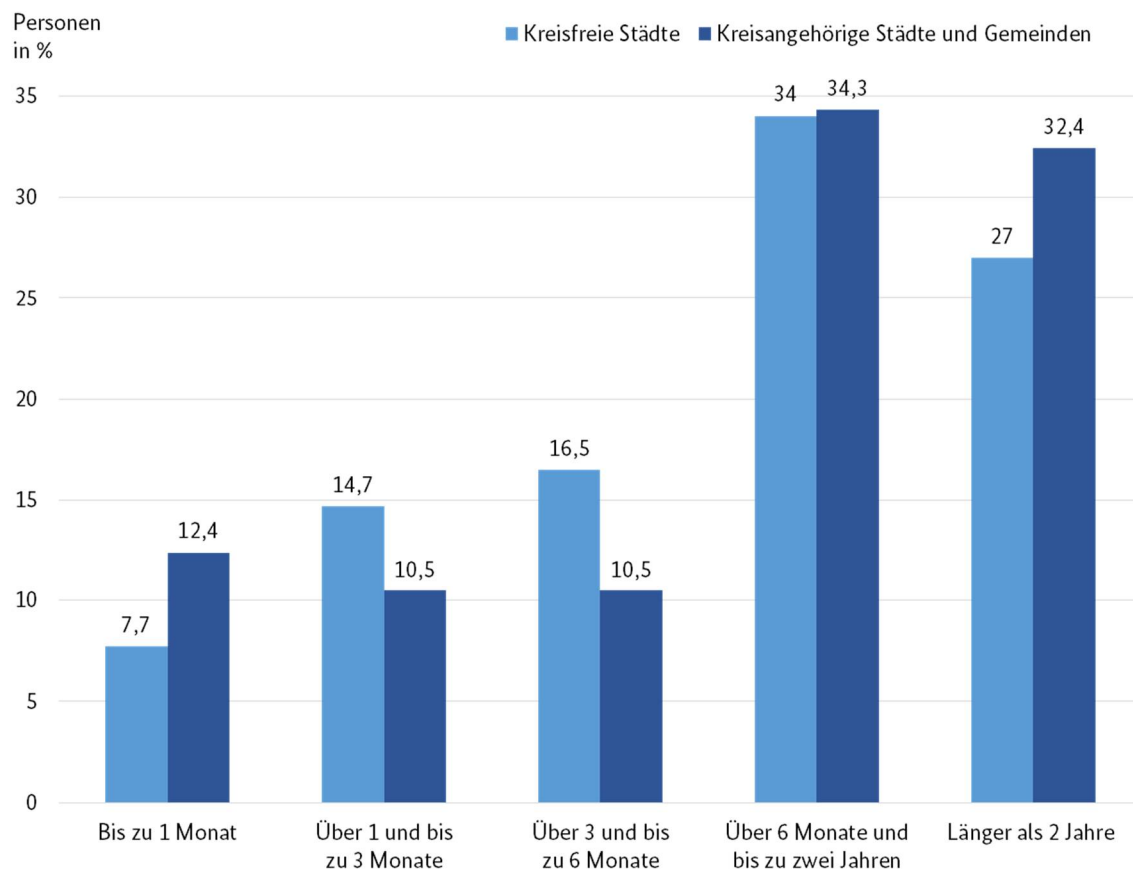
Bei Erhebungen zur Dauer der Unterbringung ist grundsätzlich zu beachten, dass Stichtagserhebungen zu einer Überschätzung des Anteils an Langzeitwohnungslosen führen können, da diese eine deutlich höhere Chance haben, am Stichtag erfasst zu werden, als diejenigen, die im Verlaufe eines längeren Zeitraums kurzzeitig wohnungslos waren, aber am betreffenden Stichtag nicht mehr oder noch nicht. US-amerikanische und dänische Studien über die Dauer des Aufenthalts in Unterkünften belegen mit der Auswertung administrativer Daten eindrucksvoll, dass in diesen Ländern ein erheblicher Anteil der Unterbringungskapazitäten von einem relativ kleinen Anteil an Langzeitwohnungslosen okkupiert wurde, während der deutlich größere Teil der Wohnungslosen über einen längeren Zeitraum betrachtet nur relativ kurz oder episodisch von den Unterbringungskapazitäten Gebrauch gemacht hat (vgl. Kuhn/Culhane 1998 und Benjaminsen/Andrade 2015).

Mit dieser Einschränkung sind auch die Auswertungen der Frage zu betrachten, wie lange die von den Kommunen am Stichtag Ende Mai untergebrachten Wohnungslosen bereits untergebracht waren. Danach waren am Stichtag 27 Prozent der von den Kommunen untergebrachten Wohnungslosen (ohne Geflüchtete) in den kreisfreien Städten und fast ein Drittel (32,4 %) der Wohnungslosen in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden seit mehr als zwei Jahren untergebracht. Bei rund einem weiteren Drittel (34 % in den kreisfreien Städten, 34,2 % in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden) betrug die Dauer der Unterbringung zwischen sechs Monaten und zwei Jahren.

Wenn oben darauf hingewiesen wurde, dass der Anteil der Kurzzeitwohnungslosen über einen längeren Zeitraum betrachtet durchaus größer sein kann, als es eine Stichtagserhebung abbilden kann, so ist dabei auch zu beachten, dass dann auch die Dichte bzw. die Gesamtzahl der von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen deutlich höher ausfällt als am Stichtag gemessen.

Einen Hinweis liefern dazu die Angaben freier Träger zur Nutzung von Notschlafstellen. Ihnen wurde die Frage nach der Dauer von Maßnahmen gestellt, die zwischen dem 01.01. und dem 31.05. beendet worden waren. Für Notschlafstellen, bei denen die Aufenthaltsdauer in 98,3 Prozent aller Fälle bis zu einem Monat betrug, wurde von 32 freien Trägern die hohe Zahl von 25.714 Fällen dokumentiert. Dagegen beliefen sich die Angaben in Bezug auf stationäre und teilstationäre Hilfen, die häufiger über einen längeren Zeitraum bewilligt werden, auf eine maximal dreistellige Zahl von beendeten Maßnahmen. Auch wenn dabei Wiederholungsfälle zu berücksichtigen sind, so ist es doch wahrscheinlich, dass in der hohen Zahl von beendeten Fällen in Notschlafstellen ein erheblicher Anteil von Personen enthalten ist, der nur kurzfristig von Maßnahmen der Notunterbringung Gebrauch macht. (Zur Dauer des Aufenthalts in Einrichtungen/Übergangswohnangeboten freier Träger der Wohnungslosenhilfe nach §§ 67 ff SGB XII siehe 4.3.4)

Abbildung 4.11 Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen der Kommunen untergebrachte Personen (ohne Geflüchtete) 2018 nach Dauer der Unterbringung



Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M059 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden: Wie lange waren die Haushalte, die durch Maßnahmen des Ordnungsrechts oder durch sonstige Leistungen untergebracht waren (ohne Geflüchtete und ohne Wohnungslose in Angeboten nach §§ 67 ff. FGB XII) am 31. 05.2018 bereits untergebracht? 8 kreisfreie Städte und 14 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben. Tabelle 26 im Anhang.

4.3.5 Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII als Alternative zur Notunterkunft?

Weiter oben (4.1.4) wurde bereits ausgeführt, in welchem Umfang Einrichtungen freier Träger nach §§ 67 ff. SGB XII Bestandteile der lokalen Hilfesysteme waren.⁵²

In einigen der kleineren Fallstudienorte in Westdeutschland wurden insbesondere Alleinstehende zur Notunterbringung ausschließlich auf stationäre Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder dort angegliederte Unterkunftsplätze verwiesen oder gelegentlich in Hotelzimmern untergebracht. In einem der Kreise in Ostdeutschland wurden Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII vorrangig in den Bereichen der Prävention und als wohnbegleitende Hilfe nach Integration in reguläre Wohnverhältnisse gewährt. Ohnehin gab es in der Mehrheit der ostdeutschen Fallstudienorte keine

⁵² Im Folgenden werden wohnbezogene Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII differenziert in ambulante und stationäre Hilfen. Sowohl ambulante Hilfen (wenn sie in „Trägerwohnungen“ ohne Mietvertrag gewährt werden), als auch teilstationäre und stationäre Hilfen können mit der vorübergehenden Versorgung in Wohnraum verknüpft sein, die befristet ist, keinen Mietvertrag vorsieht und damit die Wohnungslosigkeit der dort Versorgten nicht beendet (bei stationären Hilfen ist dies immer der Fall). Unterscheidungen zwischen den aufgeführten Formen liegen in der Intensität der Hilfen und den Selbsthilfemöglichkeiten der versorgten Personen. Ambulant Betreutes Wohnen in der eigenen Wohnung mit Mietvertrag ist hier nicht Gegenstand, weil es eine Form der dauerhaften Wohnungsvergorgung darstellt.

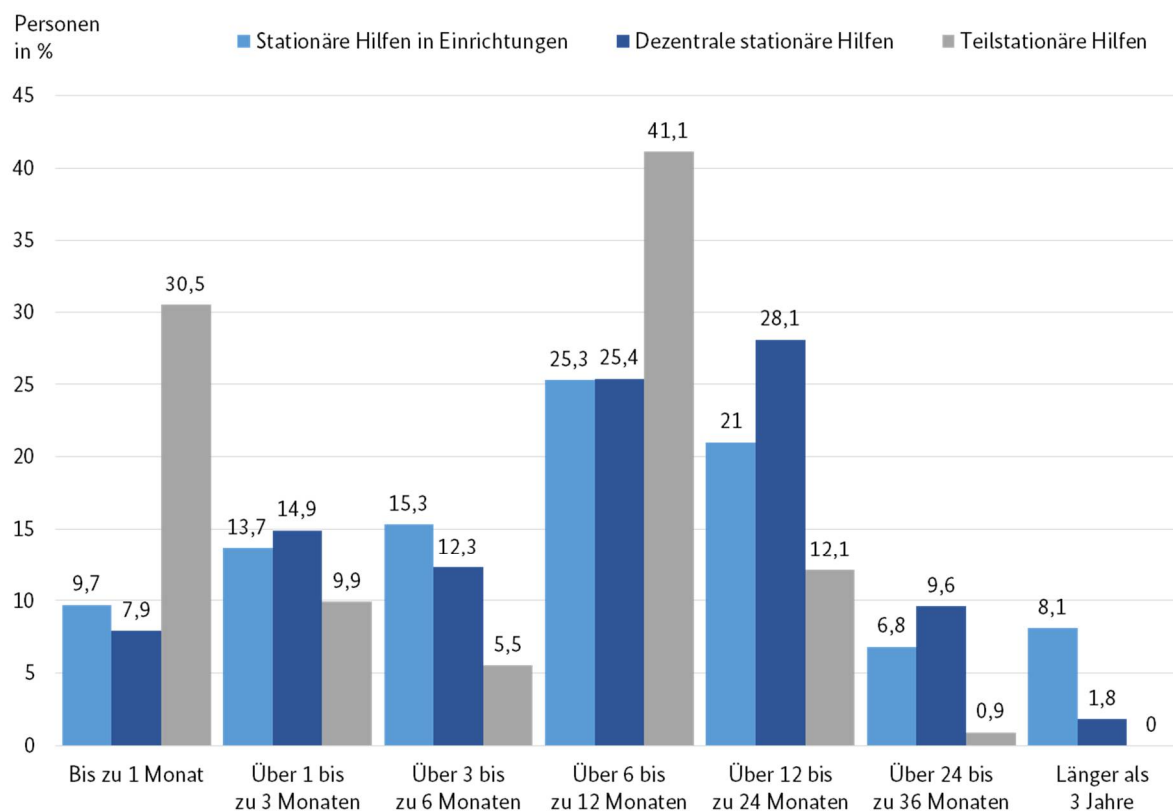
stationären Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII, in zwei Fällen galt dies auch für das gesamte Bundesland. Hier kommen auch die unterschiedlich starken Traditionen der stationären Versorgung zum Tragen, die in Westdeutschland sehr viel ausgeprägter waren als in Ostdeutschland.

In einer der ostdeutschen Großstädte hatten mehrere freie Träger jedoch Häuser oder Wohnungen angemietet, in denen sie Wohnungslose – zumeist in Wohngemeinschaften – per Nutzungsvertrag unterbrachten und sie zeitlich befristet nach §§ 67 ff. SGB XII ambulant betreuten.

Wie weiter oben bereits ausgeführt waren freie Träger auch in ostdeutschen Kommunen häufiger in die ordnungsrechtliche Unterbringung involviert, ihre Unterstützung der untergebrachten Personen wurde aber seltener auf der Basis von §§ 67 ff. SGB XII finanziert und die Begleitung war häufig auch weniger intensiv als in den stationären Einrichtungen, die überwiegend in den westdeutschen Kommunen vorzufinden waren.

In zwei der westdeutschen Kreise aus den Fallstudien waren die stationären Hilfen für Wohnungslose weitgehend dezentralisiert, und es wurden von der Einrichtung angemietete dezentrale stationäre Plätze sowohl in Wohngemeinschaften als auch in Individualwohnraum angeboten. Ein diakonischer Träger verfolgte mit dem dezentralen stationären Einzelwohnen grundsätzlich das Ziel, dass die dort versorgten Wohnungslosen mit Abschluss der stationären Unterbringung in der Wohnung verbleiben und ein Hauptmietverhältnis eingehen können. Zu diesem Zweck hatte er auch in einer der kreisangehörigen Kommunen einen Kooperationsvertrag mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen abgeschlossen, das sich bereit erklärt hatte, in überschaubarem Umfang immer wieder neue Single-Wohnungen für die stationäre Einrichtung zur Verfügung zu stellen, wenn es bei Bewohnerinnen und Bewohnern zur Überleitung ins Hauptmietverhältnis gekommen war.

Abbildung 4.12 Abgeschlossene Aufenthalte in Maßnahmen freier Träger der Wohnungslosenhilfe nach Dauer (01.01. bis 31.05.2018)



Quelle: Tabelle 32 im Anhang. Angaben für Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII und Aufenthalte, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.05.2018 beendet wurden. Zur Zahl der freien Träger mit Angaben vgl. Tabelle 32.

Bei den freien Trägern wurde in der Online-Befragung die Frage nach der Aufenthaltsdauer in den Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII – wie angemerkt – etwas anders gestellt als bei den kommunal untergebrachten Wohnungslosen. Hier wurde nach der Dauer von Maßnahmen gefragt, die zwischen dem 01.01. und dem 31.05.2018 beendet worden waren. Bei jeweils rund einem Viertel der Personen in zentralen (25,3 %) und dezentralen (25,4 %) stationären Hilfen und bei 41,1 Prozent derer in teilstationären Hilfen betrug die Dauer des Aufenthalts sechs bis zwölf Monate. Bemerkenswert ist, dass immerhin zusammen bei 14,9 Prozent der Wohnungslosen stationäre Hilfen für länger als zwei Jahre bewilligt worden waren, ebenso bei 11,4 Prozent der Wohnungslosen im dezentralen stationären Wohnen, aber nur bei einem sehr kleinen Anteil der Wohnungslosen in teilstationären Hilfen. Bei Letzteren ist wiederum der relative hohe Anteil (30,5 %) von teilstationären Hilfen bemerkenswert, die bereits nach einem Monat planmäßig oder (wahrscheinlich häufiger) unplanmäßig beendet wurden.

4.3.6 Sonstige Hilfen für wohnungslose Frauen und Männer

In den größeren Fallstudienorten und auch in einigen kleineren Städten wurde aufsuchende Hilfe durch Straßensozialarbeit geleistet. In einer ostdeutschen Großstadt und einem westdeutschen Kreis ermöglichte die Förderung durch das EHAP-Programm⁵³ eine Anschubfinanzierung dieser Arbeit, die dann in der ostdeutschen Großstadt sogar mit erhöhtem Personaleinsatz aus kommunalen Mitteln weiterfinanziert wurde.

In den größeren Städten war im Winter auch ein „Kältebus“ unterwegs, um Wohnungslose auf der Straße zu versorgen. Im Übrigen gab es in den meisten, aber nicht in allen Fallstudienorten Fachberatungsstellen freier Träger und ein mehr oder weniger umfangreiches Angebot an Hilfen bei der materiellen Notversorgung, beispielsweise mit preiswerten Lebensmitteln (Tafeln), mit zubereitetem Essen (Suppenküchen) und Kleidung (Kleiderkammern). Auch Tagesaufenthalte fanden sich ab einer gewissen Größe der einbezogenen Kommunen in den meisten Fallstudienorten.

⁵³ EHAP steht als Akronym für „Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland“ und ist ein Förderprogramm, das aus Europäischen Mitteln gespeist und durch Bundesmittel ergänzt wird.

Hilfen für aktuell Wohnungslose: Befunde in Kürze

Ein erheblicher Teil der von den Kommunen untergebrachten Wohnungslosen waren Geflüchtete, die trotz Anerkennung eines internationalen Schutzstatus oftmals in den für das Asylbewerberverfahren vorgesehenen Gemeinschaftsunterkünften verblieben.

Bei den übrigen von den Kommunen untergebrachten Wohnungslosen war insbesondere in den Fallstudienorten auffällig, dass freie Träger häufiger mit dieser (ordnungsrechtlichen) Unterbringung von den Kommunen beauftragt wurden oder zumindest in begrenztem Umfang die Betreuung der untergebrachten Wohnungslosen übernahmen.

Nicht zuletzt in Folge der Zuwanderung Geflüchteter hat auch die Zahl der wohnungslosen Familien mit Kindern deutlich zugenommen, auch wenn alleinstehende Wohnungslose noch in allen Teilgruppen die Mehrheit der wohnungslosen Personen stellen. Aber auch bei den übrigen von den Kommunen untergebrachten Wohnungslosen (ohne Geflüchtete) war etwa jede vierte Person minderjährig.

Insbesondere bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus war der Anteil junger Menschen unter 25 Jahren sehr hoch. Bei den übrigen kommunal untergebrachten und bei freien Trägern anhängigen Wohnungslosen war jeweils mehr als die Hälfte der Erwachsenen zwischen 30 und 60 Jahre alt.

Ein großer Teil der befragten Städte und Gemeinden brachte deutsche ortsfremde Wohnungslose nicht oder nur mit einer Befristung von wenigen Tagen unter, was als rechtlich fragwürdig angesehen werden kann. Begrenzte Unterbringungskapazitäten und Befürchtungen vor vermeintlichen Sogwirkungen wurden in den Fallstudien als Begründung angegeben.

In Bezug auf die überwiegende Ablehnung der Unterbringung mittelloser Wohnungsloser aus anderen Ländern der EU war die Begründung ähnlich, ergänzt um den Hinweis auf fehlende Ansprüche auf Leistungen der Mindestsicherung. Insbesondere in den größeren Städten wurde nach überregionalen Lösungen für das Problem gefragt.

Barrierefreie Unterkünfte standen durchweg kaum zur Verfügung.

4.4 Handlungsfeld Dauerhafte Wohnungsversorgung

Wenn es nicht möglich war oder nicht gelungen ist, Wohnungslosigkeit durch präventive Maßnahmen zu verhindern, dann steht das Hilfesystem vor der Aufgabe, die wohnungslosen Haushalte so schnell wie möglich wieder in dauerhafte Wohnverhältnisse zu reintegrieren, wenn sie der entsprechenden Unterstützung bedürfen. Dass die meisten aktuell Wohnungslosen aus eigener Kraft und ohne institutionelle Unterstützung nicht in der Lage sind, sich mit dauerhaftem Wohnraum zu versorgen, liegt zum Teil an strukturellen Problemen auf dem Wohnungsmarkt, zum Teil aber auch an ganz spezifischen Barrieren, die die Versorgung von Wohnungslosen selbst in relativ entspannten regionalen Wohnungsmärkten erschweren. Auf beides wird im Folgenden näher eingegangen.

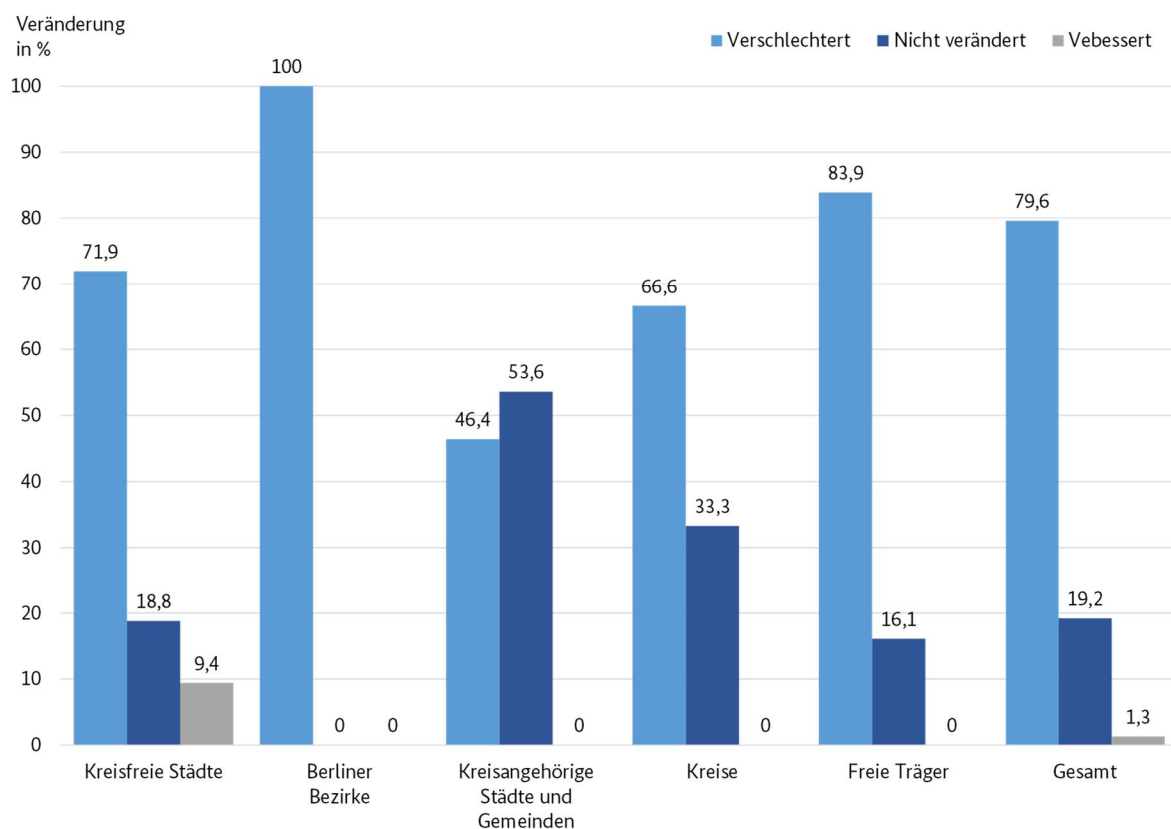
In Zeiten entspannter Wohnungsmärkte sind vielerorts bestehende Instrumente zur gezielten Versorgung von am Wohnungsmarkt Benachteiligten aufgegeben oder reduziert worden. Wohnungsämter wurden aufgelöst und die Vergabe von gefördertem Wohnraum vielfach den Wohnungsunternehmen selbst überlassen, kommunale Wohnungsunternehmen wurden veräußert, bestehende Verträge zur Versorgung von Wohnungsnotfällen wurden aufgegeben und durch den Auslauf von Sozialbindungen und die geringen Fertigstellungszahlen von neuen Sozialwohnungen

hat sich auch das Potenzial zur Beeinflussung der Belegung solcher Wohnungen verringert. Viele Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit verfügen auch selbst über keine Instrumente zur Beeinflussung der Wohnungsvergabe und sowohl freie Träger als auch kommunale Stellen reagieren oftmals ratlos auf die Frage nach Strategien der Wohnraumversorgung oder beklagen, dass der Wohnungsmarkt „komplett dicht“ sei. Es werden aber auch, gerade in jüngster Zeit und noch relativ vereinzelt, Bestrebungen deutlich, die Handlungsspielräume zur Vermittlung von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse wieder zu erweitern.

4.4.1 Situation auf dem Wohnungsmarkt

Wie hat sich die Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse seit 2015 verändert? Knapp 80 Prozent der Beteiligten (79,6 %) bilanzierten eine Verschlechterung und lediglich 3 von 240 antwortenden Stellen vertraten die Auffassung, dass die Versorgungsmöglichkeiten sich verbessert hätten. Bei den Befragten der Kommunalverwaltungen in den Kreisen gingen die Einschätzungen etwas stärker auseinander: Ein Drittel der Vertreterinnen und Vertreter der Kreise und sogar etwas mehr als die Hälfte der Gemeindeverwaltungen (53,6 %) gaben an, dass sich die Versorgungssituation nicht verändert habe. Die Verteilung der Antworten auf Kreise im Osten und im Westen Deutschlands war dabei in etwa ausgeglichen und es gab auch eine Reihe von Angaben aus überdurchschnittlich wachsenden Städten, bei denen die Antwort „keine Veränderung“ eher darauf schließen lässt, dass die Versorgungssituation als seit 2015 gleichbleibend schlecht eingestuft wurde.

Abbildung 4.13 Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse: Veränderung seit 2015



Quelle: Tabelle 35 im Anhang. GISS-Online-Befragung 2018. Frage M089 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger: Hat sich die Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse seit 2015 geändert? 32 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 28 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 15 Kreise und 161 freie Träger.

Eine offene Frage nach den größten „Lücken im Hilfesystem“ wurde von rund einem Viertel der Befragten mit dem Verweis auf fehlenden Wohnraum beantwortet. Bei der Bewertung verschiedener Aspekte des Hilfeangebotes wurde die Verfügbarkeit von „Wohnraum am Wohnungsmarkt“ am schlechtesten von allen Bereichen beurteilt. Auf einer Skala von 1 bis 5 (1 = sehr gut; 5 = sehr schlecht) wurde sie mit Durchschnittswerten zwischen 4,2 bei den kreisfreien Städten und 3,6 bei den Kreisen eingestuft; freie Träger bewerten die Verfügbarkeit von Wohnraum sogar mit einem Mittelwert von 4,6.⁵⁴

Für Wohnungslose, die zum größten Teil auf Leistungen der Mindestsicherung (nach SGB II und SGB XII) angewiesen sind, kommt ohnehin nur der Teil der Wohnungen zur Anmietung infrage, die im Rahmen der kommunalen Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft als angemessen eingestuft werden. Die meisten Kommunen sind bei der Festlegung der entsprechenden Richtwerte den Vorgaben des Bundessozialgerichts für ein schlüssiges Konzept gefolgt bzw. haben Beratungsunternehmen mit der Erstellung eines entsprechenden Konzeptes beauftragt. Die Einschätzungen darüber, ob diese Regelungen zur Angemessenheit der Kosten der Unterkunft als bedarfsgerecht angesehen werden, gingen zwischen den Befragten naheliegenderweise auseinander. Auf einer Skala von 1 bis 5 fiel der Mittelwert bei den Vertreterinnen und Vertretern der kreisfreien Städte (2,4) und Kreise (2,5), die als kommunale Träger die Richtlinien zu vertreten und umzusetzen haben, sowie der Jobcenter (2,3), die sie ebenfalls umzusetzen haben, relativ positiv aus, während die Verwaltungen in kreisangehörigen Städten und Gemeinden (3,5) sowie die freien Träger (3,6) die Bedarfsgerechtigkeit deutlich negativer bewerteten. Die Befragten der Berliner Bezirke schätzten die Bedarfsgerechtigkeit der Berliner AV Wohnen⁵⁵ mit einem Mittelwert von 2,9 ein.⁵⁶

In den Fallstudienorten wurde vor allem der eklatante Mangel an bezahlbaren Kleinwohnungen für Alleinstehende beklagt. Während es in der ersten Phase der stark angewachsenen Zahl von Geflüchteten mit Schutzstatus noch vielerorts gelungen war, insbesondere Familien mit einem oder zwei Kindern häufiger in regulärem Wohnraum zu versorgen, waren zum Zeitpunkt der Befragung vormals noch verfügbare Leerstände in diesem Segment des Wohnungsmarktes weitgehend erschöpft. Es bereitete auch Probleme, wohnungslose Familien zu versorgen, obwohl hier immer noch von den stärksten Aktivitäten berichtet wurde. Als nahezu unmöglich wurde jedoch die Versorgung größerer und kinderreicher Familien angesehen, die insbesondere bei den Geflüchteten gelegentlich mit Wohnraum versorgt werden mussten. Dabei handelte es sich – im Gegensatz zu den Alleinstehenden – zwar zumeist nicht um große Fallzahlen, aber durchweg wurde hier von einem Versorgungsproblem berichtet, das allenfalls gelegentlich durch die Zusammenlegung von zwei Familienwohnungen gelöst werden konnte.

Die Fälle, in denen es noch in nennenswertem Maß zu Wohnungsvermittlungen kam, betrafen eher den ländlichen Raum und auch eher im Osten als im Westen Deutschlands. Es gab aber auch ländliche Regionen, in denen der Wohnungsmarkt als weitestgehend verschlossen für die Versorgung von Wohnungslosen dargestellt wurde, und zwar sowohl wegen des verbreiteten Mangels an Kleinwohnungen als auch wegen der Zurückhaltung von Vermieterinnen und Vermietern gegenüber einer Vermietung an Wohnungslose. In den größeren Städten war es noch am ehesten mit den unten beschriebenen gezielten Maßnahmen möglich, Wohnungslose mit dauerhaftem Wohnraum zu versorgen.

Gefragt nach den KdU-Richtwerten, waren es auch hier wieder vor allem die Vertreterinnen und Vertreter freier Träger, die kritisierten, dass es nur selten gelinge, im Rahmen der Richtwerte freie

⁵⁴ Vgl. Tabelle 36 im Anhang.

⁵⁵ Ausführungsvorschriften der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und §§ 35 und 36 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AV Wohnen)

⁵⁶ Vgl. Tabelle 36 im Anhang.

Wohnungen zu finden. In mehreren Städten wurde darauf verwiesen, dass neu geschaffene Sozialwohnungen schon deswegen keinen nennenswerten Beitrag zur Reduzierung der Wohnungslosigkeit leisten könnten, weil deren Mieten – ebenso wie bei den Jahren zuvor erstellten Beständen – im Rahmen der Mindestsicherung nicht als angemessen anerkannt würden.

Mehrfach wurde auch beklagt, dass knapp bemessene Richtwerte zu den Kosten der Unterkunft Segregationstendenzen befördern:

„Es gibt in der Stadt noch 2, 3 Straßen, wo ich noch Wohnungen zu diesem Mietpreis habe. Da sind schon die ganzen anerkannten Flüchtlinge drin und alle sozial Schwachen und die ganzen Alkoholiker. Also wenn ich Wohnungslose vermittle, dann dahin.“ (Kreis, Ost)

Als wesentliches Argument gegen eine Anhebung der Richtwerte trotz des knappen Wohnungsangebotes wurde immer wieder die Erfahrung ins Feld geführt, dass die Vermieterseite bei einer Erhöhung zeitnah „nachziehe“ und Mieten an die neuen Regelungen anpasse. Die damit einhergehenden steigenden Mieten im unteren Mietsegment stellen dann wiederum Haushalte mit geringen Einkommen knapp oberhalb der Grenze für den Grundsicherungsbezug vor Herausforderungen.

Insgesamt ergeben sowohl die Befunde der Online-Befragung als auch der lokalen Fallstudien und letztlich auch die weiter unten dargestellten Ergebnisse der Interviews mit Betroffenen ein ausgesprochen negatives Bild der Versorgungschancen von Wohnungslosen am Wohnungsmarkt. Wenn hier keine gezielten Maßnahmen greifen, muss gegebenenfalls auch mit einer weiteren Zunahme von Wohnungslosen gerechnet werden.

4.4.2 Zugangsbarrieren zu Wohnraum

In der Online-Befragung wurde ausführlich nach spezifischen Barrieren gefragt, die eine Versorgung von Wohnungslosen mit dauerhaftem Normalwohnraum verhindern. Die meisten Beteiligten benannten als „häufige“ Barrieren das unzureichende Angebot an verfügbaren Kleinwohnungen (75,4 %), Mietschulden (74,8 %) sowie negative SCHUFA-Auskünfte (71,8 %).

Auch bei dieser Frage ergaben sich tendenziell ähnliche Unterschiede wie bereits weiter oben zur Bedarfsgerechtigkeit der KdU-Richtwerte ausgeführt.⁵⁷ Nur ein geringer Anteil der Befragten von kreisfreien Städten (15,8 %), Kreisen (8,5 %) und Jobcentern (8,5 %) gab an, dass zu niedrige Richtwerte für angemessene Kosten der Unterkunft „häufig“ eine Barriere bei der Versorgung von Wohnungslosen mit dauerhaftem Wohnraum darstellen, während dies von 46 Prozent der befragten Verwaltungen in kreisangehörigen Städten und Gemeinden, von 53,5 Prozent der freien Träger und von 60 Prozent der Berliner Bezirke so gesehen wurde.⁵⁸

Bei den offenen Antwortmöglichkeiten zum Handlungsfeld Dauerhafte Wohnungsversorgung wurden die Barrieren von mehreren Stellen nochmals zusammengefasst und bestätigt:

„Insgesamt ist festzustellen, dass es zu wenig bezahlbaren Wohnraum für Einzelpersonen gibt. Die Negativeinträge erschweren die Vermittlung. Oder es werden Bürgen verlangt, die das Klientel der von Wohnungsnot Bedrohten und Obdachlosen nicht zur Verfügung haben.“ (Kreisangehörige Gemeinde, West)

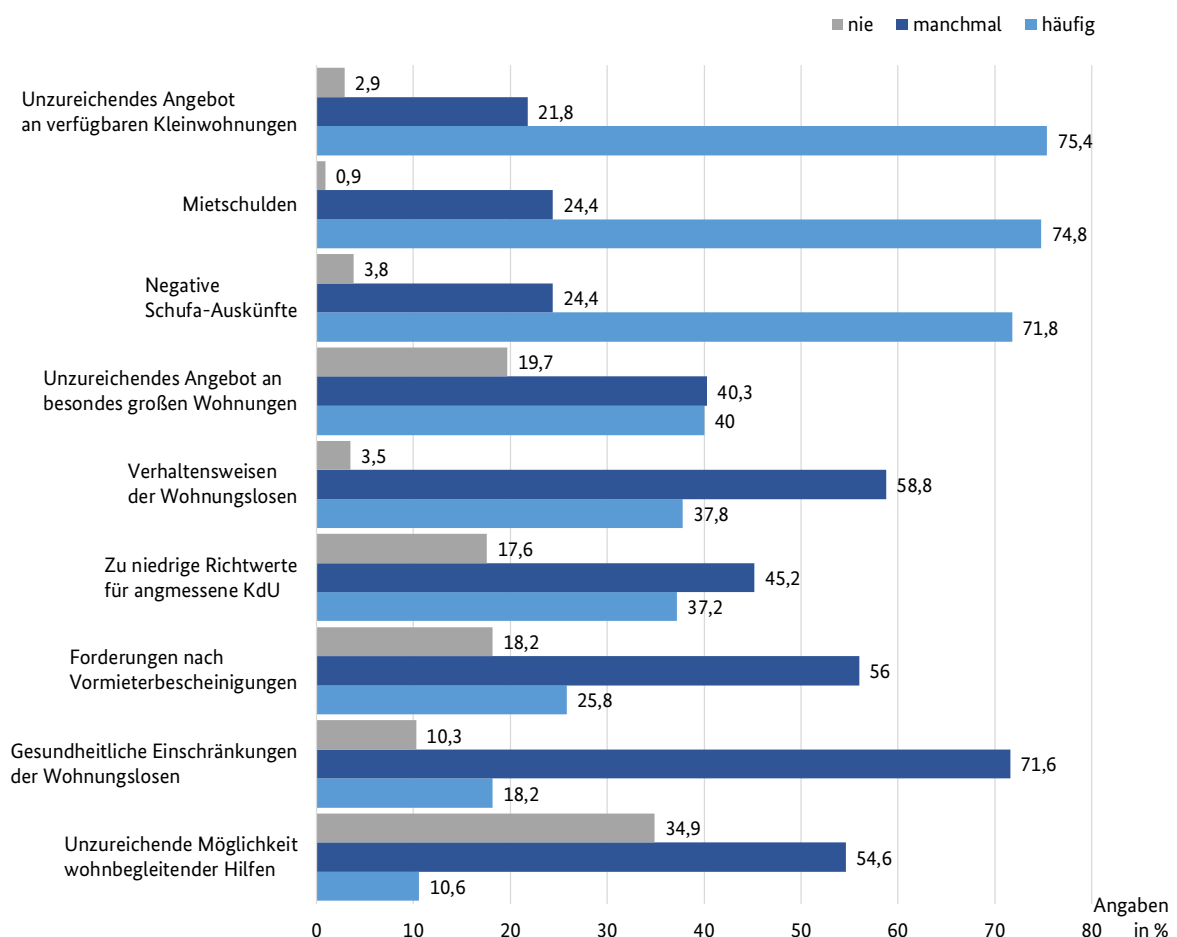
„Die Bewohner unserer Einrichtungen finden auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt keine Wohnung. Die Gründe hierfür sind: fehlendes oder unzureichendes Einkommen, negative SCHUFA-Einträge/

⁵⁷ Vgl. zum Folgenden die differenzierte Tabelle 34 im Anhang

⁵⁸ Vgl. Tabelle 34 im Anhang.

-bewertung, fehlende Beschäftigung, keine Bürgen, prekäre Beschäftigung, zu geringes Angebot an günstigen Wohnungen. Des Weiteren bekommen die Bewohner trotz Berechtigungsnummer keine Angebote der kommunalen Wohnungsämter, da diese über viel zu wenige Sozialwohnungen verfügen, die vermittelt werden können. Außerdem agieren viele Wohnungsbaugesellschaften mittlerweile genauso wie die privaten Immobiliengesellschaften.“ (Kreisfreie Stadt, West)

Abbildung 4.14 Wahrgenommene Barrieren bei der Versorgung mit dauerhaftem Normalwohnraum



Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M083an 34 an kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Bezirke Berlin, Kreise und freie Träger: Welche Barrieren erschweren oder verhindern aus Ihrer Sicht die Versorgung mit dauerhaftem Normalwohnraum? Zur Anzahl der jeweiligen Berichtsstellen vgl. Tabelle 34 im Anhang.

Von den Befragten in den Fallstudienorten wurden im Wesentlichen die gleichen Barrieren hervorgehoben, die bereits in der Online-Befragung am häufigsten genannt wurden. Auch hier wurden Hinweise auf fehlende Bonität (negative SCHUFA-Auskunft, bestehende Mietschulden) und der Mangel an Kleinwohnungen als zentrale Hürden benannt.

„Inzwischen wollen sie alle eine Bescheinigung vom Vorvermieter, und wenn da Schulden drin sind, dann gibt’s auch keine Wohnung.“ (Kreis, Ost)

„Ja, der Wohnungsmarkt ist dicht. (..) Die stadteigene Wohnungsgesellschaft hier nimmt ehemalige Mietschuldner überhaupt nicht auf, wenn die einmal in der Mietschuldendatei drin waren, nimmt die keiner mehr.“ (Kreisfreie Stadt, Ost)

In den Fallstudien wurden wiederholt Wohnungsunternehmen benannt, die wohnungssuchende Haushalte im Bezug von Mindestsicherungsleistungen und in zwei Städten sogar Haushalte im Bezug von Niedrigeinkommen generell von der Versorgung in ihrem Bestand ausschließen. Auch die Diskriminierung von Haushalten mit ausländisch klingenden Namen wurde als besondere Barriere angeführt. Als extrem schwierig wurde die Versorgung von Wohnungslosen mit offensichtlichen psychischen Erkrankungen eingestuft. Im Hinblick auf barrierefreien Wohnraum für Personen mit körperlichen Behinderungen wurde wiederholt darauf verwiesen, dass Versorgungsmöglichkeiten – wenn überhaupt – vorwiegend im frei finanzierten Bereich bestünden, der aber für die in der Regel auf Leistungen der Mindestsicherung angewiesenen Wohnungslosen unbezahlbar sei.

4.4.3 Strategien der Wohnraumversorgung

4.4.3.1 Ergebnisse der Online-Befragung

Die Ergebnisse der Online-Befragung zeigen, dass ein Großteil der Befragten über keinerlei spezielle Instrumente/Ressourcen zur Versorgung von wohnungslosen Haushalten mit Normalwohnraum verfügt. Knapp drei Viertel (74,2 %) aller kreisangehörigen Gemeinden, 84,2 Prozent aller Kreise und 95,1 Prozent aller freien Träger mit verwertbaren Antworten gaben an, dass dies für sie gelte. Bei den kreisfreien Städten verneinten lediglich 15,6 Prozent die Verfügbarkeit von entsprechenden Instrumenten und Ressourcen zur Wohnraumversorgung. In Berlin gaben alle Bezirke an, dass sie über solche Instrumente verfügen und verwiesen dabei in der Regel auf das „Geschützte Marktsegment“.⁵⁹

Tabelle 4.28 Spezielle Instrumente oder Ressourcen zur Versorgung mit dauerhaftem Normalwohnraum – nein

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Freie Träger	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Nein, wir verfügen nicht über spezielle Möglichkeiten zur Vermittlung in dauerhafte Wohnverhältnisse.	5	15,6	0	0,0	23	74,2	16	84,2	77	95,1

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M085 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden und freie Träger: Verfügen Sie über spezielle Instrumente/Ressourcen zur Versorgung von wohnungslosen Haushalten mit dauerhaftem Normalwohnraum? Stellen, die mit „nein“ geantwortet haben. 32 kreisfreie Städte, 9 Bezirke Berlin, 31 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 19 Kreise und 81 freie Träger mit Angaben.

⁵⁹ Das Berliner „Geschützte Marktsegment“ ist ein Kooperationsvertrag, der erstmals 1993 zwischen dem Landesamt für Gesundheit und Soziales, den Bezirksämtern und einer Reihe von Berliner Wohnungsgesellschaften abgeschlossen wurde und mit dem Letztere sich verpflichten, ein bestimmtes jährliches Kontingent (2018: 1.380 Wohneinheiten pro Jahr; eine Erweiterung auf bis zu 2.000 Wohneinheiten war angestrebt) von Wohnungen zur Versorgung von Haushalten zur Verfügung zu stellen, die von Wohnungslosigkeit bedroht oder betroffen sind. Beim Geschützten Marktsegment gibt es eine zentrale Koordinierungsstelle, die sowohl für die Vermittlung von Wohnraum als auch für Interventionen bei Schwierigkeiten im Mietverhältnis und bei der Regulierung von Schadensfällen zuständig ist. Freie Träger sind insbesondere bei Bedarf an wohnbegleitenden Hilfen eingebunden.

Wegen der geringen Fallzahlen bei den übrigen Akteurinnen und Akteuren werden hier nur die Antworten der kreisfreien Städte zu der Frage ausgewertet, um welche speziellen Möglichkeiten es sich handelte. Die Antworten beziehen sich nur auf diejenigen Städte, die überhaupt über entsprechende Instrumente verfügten. Jeweils 40,6 Prozent dieser kreisfreien Städte gaben an, dass sie über Belegungs-, Besetzungs- oder Benennungsrechte im Sozialen Wohnungsbau verfügen und/oder dass es bei ihnen selbst oder einem anderen Träger Probe- oder Trainingswohnungen, einvernehmliche Beschlagnahmen und ähnliche Sonderwohnformen mit Befristung des Aufenthalts gibt, die eine spätere Integration in dauerhaftes Wohnen erleichtern sollen. Etwas mehr als ein Viertel der kreisfreien Städte (28,1 %) gewährten Mietausfallgarantien für wohnungslose Haushalte, um die Anmietung von dauerhaftem Wohnraum zu erleichtern. Etwa jede fünfte kreisfreie Stadt (21,9 %) konnte über eine Stelle bei der Kommune oder bei einem anderen Träger eine Maklerfunktion ausführen, d. h., die Stelle sichtete und sammelte Wohnungsangebote und vermittelte diese an Wohnungslose weiter.

Tabelle 4.29 Spezielle Instrumente oder Ressourcen zur Versorgung mit dauerhaftem Normalwohnraum – ja, und zwar ...? (Mehrfachnennungen)

	N	In %
Ja, wir verfügen über Belegungs-/Besetzungs-/Benennungsrechte für Normalwohnraum, der an Wohnungslose dauerhaft vermietet wird ...		
im geförderten („sozialen“) Wohnungsbau (inkl. mittelbarer Belegung)	13	40,6
im ungebundenen kommunalen Wohnungsbestand	8	25,0
in sonstigen Beständen	6	18,8
Ja, wir gewähren Mietausfallgarantien für wohnungslose Haushalte, um die Anmietung von dauerhaftem Wohnraum zu erleichtern.	9	28,1
Ja, es gibt bei uns oder einem anderen Träger eine Stelle, die Wohnungsangebote sichtet/sammelt und an Wohnungslose weitervermittelt (Maklerfunktion)	7	21,9
Ja, es gibt Träger, die Wohnungen an Wohnungslose dauerhaft und ohne Einschränkung des Mietrechts untervermieten (Soziale Wohnraumagentur).	3	9,4
Ja, es gibt bei uns oder anderen Trägern Probewohnungen, Trainingswohnungen, einvernehmliche Beschlagnahmen und ähnliche Sonderwohnformen mit Befristung des Aufenthalts, die eine spätere Integration in dauerhaftes Wohnen erleichtern sollen.	13	40,6
Ja, Wohnungen für Wohnungslose werden auf andere Weise beschafft und vermittelt	11	34,4
Ja, wir unterstützen bestimmte Personenkreise (z. B. wohnungslose Familien oder Frauen) mit besonderen Angeboten.	3	9,4

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Frage M085: Verfügen Sie über spezielle Instrumente/Ressourcen zur Versorgung von wohnungslosen Haushalten mit dauerhaftem Normalwohnraum? Stellen, die mit „nein“ geantwortet haben. 32 kreisfreie Städte (für andere Gebietskörperschaften aufgrund geringer Fallzahlen nicht auswertbar).

Rd. ein Drittel (34,4 %) der befragten kreisfreien Städte gab an, dass auf andere Weise Wohnungen beschafft werden. Genannt wurden hier u. a. „gute Kontakte zur Wohnungswirtschaft“, „direkte Absprache mit Vermietern“, „Akquise auf dem Privatvermietermarkt“ sowie „Anmietung von Wohnraum durch Träger der Wohlfahrtspflege und Untervermietung, gekoppelt an Betreuung nach § 67 SGB XII“.

Praktizierte Modelle von „Probewohnen“, mit und ohne Bleibeperspektive

Im Hinblick auf die zuletzt genannte Verfahrensweise, die sich auch der Kategorie des „Probewohnens“ zuordnen lässt, gibt es zwei deutlich voneinander zu unterscheidende Praxismodelle. Beide finden sich auch in den Antworten der in der Online-Erhebung Befragten wieder: Dabei verwies beispielsweise ein freier Träger auf 25 Trägerwohnungen, die „für die Zeit des Betreuten Einzelwohnens“ mit Nutzungsvertrag an Wohnungslose überlassen würden. Bei diesem Modell der Trägerwohnungen, das vor allem in Berlin häufig von freien Trägern praktiziert wird, aber auch anderswo in Deutschland zu finden ist, müssen die Wohnungslosen nach Ende der Betreuungsmaßnahme die Wohnung wieder verlassen. Wie lange die Betreuungsmaßnahmen dauern, ist unterschiedlich, in der Praxis werden aber nur selten 18 bis 24 Monate überschritten. Einem Teil der Betroffenen gelingt es, im Anschluss eigenen Wohnraum anzumieten, aber nicht wenigen gelingt dies auch in der Phase des „Betreuten Wohnens“ nicht und sie müssen die Wohnung mit ungeklärtem Verbleib verlassen oder werden in Unterkünfte, Einrichtungen und andere Sonderwohnformen vermittelt.

Es existieren aber auch Modelle von „Trägerwohnungen“, bei denen Wohnungslose eine längerfristige Bleibeperspektive erhalten. So werden im Rahmen des Hamburger Vertrages mit der Wohnungswirtschaft jährlich bis zu 150 Wohnungen von freien Trägern mit der Zielsetzung angemietet, diese zunächst an Wohnungslose mit einem Hilfebedarf nach §§ 67 ff. SGB XII (sogenannte Stufe 3 in der Kategorisierung der Hamburger Wohnungslosen) unterzuvermieten und den Betroffenen wohnbegleitende Hilfen zu leisten und schließlich das Untermietverhältnis bei positivem Verlauf nach etwa einem Jahr in ein Hauptmietverhältnis mit der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer der Wohnung zu überführen. Ein ähnlicher Ansatz wird (in geringerem quantitativem Umfang) in einigen wenigen Kommunen auch im Bereich des Dezentralen Stationären Wohnens praktiziert. Und schließlich ist als dritte Variante des „Probewohnens“ mit Bleibeperspektive auch ein Modell zu erwähnen, bei dem die Wohnungslosen zunächst im Einvernehmen mit der Wohnungseigentümerin bzw. dem -eigentümer ordnungsrechtlich eingewiesen werden (sogenannte einvernehmliche Beschlagnahme) und bei dem ebenfalls ein Hauptmietverhältnis nach einer Zeit des „Wohlverhaltens“ angestrebt wird. Die Überleitung in das Hauptmietverhältnis ist in allen genannten Fällen auch von der Bereitschaft der Wohnungseigentümerin bzw. des Wohnungseigentümers abhängig, ihr zuzustimmen. Alle genannten Modelle wurden im Rahmen der Online-Befragung benannt, leider war aber eine quantitative Auswertung, in welchem Umfang welches Modell praktiziert wird, aufgrund von lückenhaften quantitativen Angaben nicht möglich.

Ansätze zur dauerhaften Wohnungsversorgung in Projekten freier Träger

Ein freier Träger der Wohnungshilfe verwies auf eine weitere Strategie der Beschaffung von dauerhaftem Wohnraum für Wohnungslose. Der Träger hat bereits vor 20 Jahren eine Wohnanlage mit 28 Wohneinheiten gebaut. Sie werden mit regulären Mietverträgen an Wohnungslose vergeben, die bei Bedarf wohnbegleitende Hilfen des Trägers erhalten. In der Online-Erhebung wurde ein solcher Ansatz nur einmal explizit genannt, nach Kenntnis der Autorinnen und Autoren dieses Berichts gibt es – außerhalb des Untersuchungssamples – noch einige wenige weitere Beispiele (Busch-Geertsema & Steffen, 2017) und verschiedentlich auch Planungen freier Träger der Wohlfahrtspflege, im Bereich des Wohnungsbaus für Wohnungslose selbst tätig zu werden. Die Potenziale in dieser Hinsicht scheinen bundesweit aber bei weitem noch nicht ausgeschöpft worden zu sein. Erfahrungsberichte und Evaluationen diverser Bauprojekte für Wohnungslose zeigen, dass es

auch bei einer homogenen Belegung von Projekten mit 12, 16 oder 20 Wohneinheiten, die in reguläre Bestände eingebettet und ausschließlich an vormaligen Wohnungslosen vermietet werden, keineswegs zu einer Stigmatisierung kommen muss.

Ein ähnlicher Befund gilt für „Soziale Wohnraumagenturen“, also Träger, die als Zwischenvermieter Wohnraum anmieten und mit regulären Mietverträgen dauerhaft an Wohnungslose überlassen. Auch sie wurden in der Online-Befragung nur vereinzelt genannt und sind auch außerhalb des Samples in Deutschland noch wenig verbreitet (Steffen, 2016).

Ausnahmeregelungen bei Richtwerten für die Kosten der Unterkunft

Eine von mehreren Möglichkeiten, Wohnungslose bei der Wohnungssuche zu unterstützen, sind Ausnahmeregelungen bei den Richtwerten für die Kosten der Unterkunft, mit denen auch höhere Mieten für den Fall anerkannt werden können, dass es damit gelingt, aktuell Wohnungslose wieder in reguläre Mietverhältnisse zu reintegrieren. Auf die Frage in der Online-Erhebung, ob bei Wohnungsnotfällen Sonderregelungen zur Überschreitung der Richtwerte für angemessene Kosten der Unterkunft bestehen, antworteten immerhin zwei Drittel der Verwaltungen kreisfreier Städte und deutlich über die Hälfte (57,1 %) der Jobcenter in kreisfreien Städten mit „ja“. Dies trifft aufgrund der berlinweit geltenden AV Wohnen auch für alle Berliner Bezirke und Jobcenter zu.⁶⁰ Bei den Kreisverwaltungen und den Jobcentern in den Kreisen verfügte eine Mehrheit (57,7 % der Kreise und 59,1 % der Jobcenter in den Kreisen) über keine entsprechenden Sonderregelungen. Analysiert man die Ausführungen zu den Sonderregelungen allerdings genauer, so betraf der größte Teil der Nennungen „Einzelfallentscheidungen“, womit die gesetzlich vorgegebenen Spielräume, aber noch nicht die Nutzung dieser Spielräume in der Praxis erfasst werden. Eine Reihe der genannten Regelungen betraf im Übrigen Haushalte, die aufgrund von Behinderungen oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen einen erhöhten Raumbedarf haben. Die folgenden Beispiele zeigen die Möglichkeit der Erweiterung von Ermessensspielräumen für Haushalte in Wohnungsnotlagen.

Eine eher geringe Zahl der Nennungen zu den Sonderregelungen bezog sich ausdrücklich auf die Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit. In einer westdeutschen Großstadt sieht die Sonderregelung folgendes vor:

„Zur Integration von Wohnungslosen in regulären Wohnraum darf der Höchstwert (...) ohne besondere Begründung um bis zu 15 Prozent überschritten werden. Dies gilt auch für Menschen, denen unmittelbar und nachweislich Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit droht (z. B. durch Vorlage einer fristlosen Kündigung durch den Vermieter oder in Kürze ablaufender Kündigungsfrist bei einer ordentlichen Kündigung). Bei mindestens sechs Monaten andauernder, vergeblicher Wohnungssuche können auch Kosten bis zu 30 % über dem Höchstwert (...) anerkannt werden. (...) Die Entscheidung ist nachvollziehbar zu begründen.“

Für drei kreisfreie Städte wurde angegeben, dass die kommunale Fachstelle bei Wohnungsnotfällen über die Angemessenheit von Kosten der Unterkunft entscheiden kann. In einer Stadt hieß es dazu:

„Wenn durch die Akquise der Zentralen Fachstelle ein Mietangebot für eine/n wohnungsuchende/n Leistungsberechtigte/n vorgelegt wird, ist dieses für den Personenkreis der wohnungslosen Menschen wegen der aktuell schwierigen Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt zu akzeptieren, da hierdurch kostenintensive Unterbringungsformen vermieden werden. Dies gilt auch dann, wenn ein solches Mietangebot den Richtwert um mehr als zehn Prozent überschreitet.“

⁶⁰ Die Berliner AV Wohnen sieht unter Punkt 3.4 vor: „Die tatsächlichen Aufwendungen bei der Neuanmietung von Wohnraum durch Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen (...) die die Richtwerte nach Nummer 3.2 [also die ansonsten gültigen Richtwerte] um bis zu 20 vom Hundert überschreiten, gelten als angemessen, wenn die Unterbringung in kostenintensiveren gewerblichen oder kommunalen Einrichtungen beendet oder verhindert werden kann.“

Häufiger jedoch werden die Überschreitungsmöglichkeiten für Wohnungsnotfälle, wenn überhaupt entsprechende Sonderregelungen formuliert werden, auf zehn Prozent begrenzt.

Tabelle 4.30 Sonderregelungen zur Überschreitung der Richtwerte für angemessene Kosten der Unterkunft bei Wohnungsnotfällen

	Kreisfreie Städte		Jobcenter in kreisfreien Städten		Bezirke Berlin und Jobcenter		Kreise		Jobcenter in Kreisen		Gesamt	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Sonderregelungen	24	66,7	16	57,1	10	100,0	11	42,3	9	40,9	70	57,4
Keine Sonderregelungen	12	33,3	12	42,9	0	0,0	15	57,7	13	59,1	52	42,6
Zahl der antwortenden Stellen	36	100,0	28	100,0	10	100,0	26	100,0	22	100,0	122	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M086 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, Kreise und Jobcenter: Gibt es in Ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich Sonderregelungen zur Überschreitung der Richtwerte für angemessene Kosten der Unterkunft bei Wohnungsnotfällen (z. B. Entscheidungsbefugnis bei der Stelle, die Wohnungsnotfälle bearbeitet, oder Zulässigkeit von Überschreitung des Richtwertes um bestimmten Prozentsatz / im begründeten Einzelfall ohne Begrenzung etc.)?

Fazit der Ergebnisse der Online-Befragung zu Strategien der Wohnraumversorgung

Insgesamt ist festzuhalten, dass aus der Online-Befragung zwar einige wenige positive Beispiele isoliert werden konnten, die mit ausdrücklichem Bezug auf die Wohnungsnotfallproblematik eine Überschreitung der üblichen KdU-Richtwerte zuließen, dass es sich dabei aber eher um Ausnahmen als eine häufig gewählte Strategie handelte und dass die Überschreitungsmöglichkeiten ansonsten – wenn sie überhaupt zugestanden wurden – überwiegend mit Hinweis auf mögliche Entscheidungen im Einzelfall hinterlegt waren.

Damit vervollständigt sich aus den Befunden der Online-Erhebung ein Bild, das nicht nur die massiven strukturellen Probleme bei der Integration von Wohnungslosen in dauerhafte Normalwohnverhältnisse darstellt, sondern auch die eher zaghafte und vereinzelte Nutzung verbleibender Instrumente, um eine gezielte Versorgung von Wohnungslosen mit dauerhaftem Wohnraum, auch unter schwierigen Wohnungsmarktverhältnissen, zu forcieren.

4.4.3.2 Befunde der Fallstudien zu Strategien der Wohnraumversorgung

Die Befunde aus den lokalen Fallstudien bestätigen dies weitgehend. Im Hinblick auf die Nutzung von Spielräumen zur Überschreitung der Richtwerte für die Kosten der Unterkunft bei der Integration von Wohnungslosen in reguläre Wohnverhältnisse bekundeten die Praktikerinnen und Praktiker vor Ort überwiegend Zurückhaltung. Im ganz besonders begründeten Einzelfall sei das schon mal möglich, so der vorherrschende Tenor, aber die Richtwerte seien „erstmal bindend“ (Großstadt, West) und die Spielräume zur Überschreitung „sehr eng“ (Kreis, Ost). In der Regel musste eine Zustimmung von Vorgesetzten eingeholt werden, um eine höhere Miete als angemessen anzuerkennen. Es wurde auch von Fällen berichtet, bei denen eine Wohnungsvergütung besonders schwierig zu versorgender Wohnungsnotfälle (Behinderung, Pflegebedarf) an einer relativ geringen Überschreitung der Richtwerte gescheitert sei. In drei der einbezogenen Großstädte (einschließlich Berlin) waren die Spielräume zur Überschreitung der Richtwerte jedoch größer, in zweien konnte

auch die lokale Fachstelle über die Angemessenheit von Kosten der Unterkunft bei der Integration von Wohnungslosen entscheiden.

Lediglich in einer der größeren Städte im Osten waren noch in größerem Umfang Benennungs- und Besetzungsrechte verfügbar, die von der lokalen Fachstelle für Wohnungsnotfälle auch zur Versorgung von Wohnungslosen genutzt werden konnten. In Berlin wurde vor allem auf das Geschützte Marktsegment verwiesen (s. o.), das aber quantitativ bei weitem nicht ausreichte, und auf die Trägerwohnungen, welche die dort Versorgten aber nach einer Phase des Betreuten Wohnens zumeist wieder verlassen müssen. Zum Teil wurde auch versucht, Wohnungen im Umkreis von Berlin zur Versorgung von Wohnungslosen zu akquirieren.

Sowohl Kommunen als auch freie Träger in mehreren weiteren Fallstudienorten praktizierten Anmietmodelle oder waren in Verhandlungen über solche Modelle in den beiden oben aufgezeigten Varianten (vorübergehende Überlassung an die ehemals Wohnungslosen mit dem Ziele der Überleitung ins Hauptmietverhältnis oder vorübergehende befristete Überlassung für die Zeit eines Betreuungsverhältnisses, nach der die Wohnung wieder verlassen werden muss). In einer größeren Stadt im Osten war auch der Ankauf von Belegungsrechten im Bestand geplant. In einem Kreis im Westen wurde bekundet, man wolle künftig bei Freistellungen von Sozialwohnungen deutlich restriktiver verfahren, um wieder mehr Einflussmöglichkeiten über die Belegung zu gewinnen. In einer kreisfreien Stadt im Westen waren Vereinbarungen mit der Dachorganisation privater Vermieterinnen und Vermieter getroffen worden, die aber kaum zu Vermittlungserfolgen geführt hatten. Auch die Gewährleistung von Mietausfallgarantien in Kombination mit wohnbegleitenden Hilfen wurde in einzelnen Fallstudienorten noch als probates Mittel angesehen, um Wohnungen für Wohnungslose zu akquirieren. Gelegentlich wurden auch einzelne kooperationsbereite Vermieterinnen und Vermieter genannt, bei denen „noch was geht“.

Schließlich war auffällig, dass auch dort, wo von einer systematischen Wahrnehmung der Aufgabe der Integration von Wohnungslosen in Wohnraum keine Rede sein konnte, einzelne engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung noch Vermittlungserfolge erzielen konnten. Dies galt beispielsweise in mehreren Kreisen für Personal aus den Ordnungsämtern der Gemeinden, die aus der Not, nur begrenzte Unterbringungskapazitäten zur Verfügung zu haben, ohne eigentlichen Auftrag für ihren Zuständigkeitsbereich viel Zeit und Energie aufwendeten, um beispielsweise für zwangsgeräumte Familien andere Lösungen als die ordnungsrechtliche Unterbringung zu ermöglichen.

Dennoch bleibt als Fazit festzuhalten, dass – von beträchtlichen Erfolgen bei der Wohnungsversorgung von Geflüchteten mit Schutzstatus abgesehen – von einer funktionierenden Strategie zur Reintegration von Wohnungslosen in dauerhaften Normalwohnraum in keiner der lokalen Fallstudien die Rede sein konnte. Eine der zunehmend genutzten Verfahrensweisen waren „Probewohnverhältnisse“, bei denen die Wohnungslosen zunächst keine mietrechtlichen Sicherheiten bekommen, sondern sie im besten Fall als „Belohnung“ für Wohlverhalten in Zukunft in Aussicht gestellt bekommen.

Bekanntheit des Housing-First-Ansatzes und Einschätzungen zu seiner Umsetzbarkeit

Ein Konzept, das im Gegensatz dazu eine möglichst rasche Vermittlung in Normalwohnverhältnisse mit voller Mietsicherheit und Bleibeperspektive vorsieht, ist der Housing-First-Ansatz (Busch-Geertsema, 2017a; Busch-Geertsema, 2017b). In den zwölf Fallstudien wurde durchweg nachgefragt, ob das Konzept bekannt sei und was die Befragten davon halten. Mehrheitlich wurde angegeben, dass man das Konzept kenne, aus den weiteren Ausführungen wurde aber wiederholt auch deutlich, dass es häufiger mit irrtümlichen Annahmen verbunden wurde (indem es beispielsweise mit dem Angebot von Substandardwohnungen verknüpft oder ausschließlich als Maßnahme für Wohnungslose verstanden wurde, die sich zuvor als „mietfähig“ erwiesen haben). An keinem der

Fallstudienorte war Housing First bereits gängige Praxis vor Ort. Die Einschätzungen zu dem Ansatz variierten zwischen Interesse, ihn auszuprobieren, wenn denn entsprechender Wohnraum zur Verfügung stünde, und Skepsis gegenüber dem Prinzip der freiwilligen Annahme wohnbegleitender Hilfe sowie der Fokussierung auf Wohnungslose mit komplexen Problemlagen. Wiederholt wurde die Notwendigkeit einer Verpflichtung zur Annahme solcher Hilfen (bei Androhung des Verlustes der Wohnung im Fall der „Verweigerung“) und vorbereitender Hilfen (vor dem Bezug einer eigenen Wohnung mit Mietvertrag) postuliert. Es gab aber auch, insbesondere von Seiten der freien Träger, an mehreren Orten Forderungen, das Konzept zu erproben:

„Um so ein Konzept bewerten zu können, muss man zumindest die Chance haben, es auszuprobieren.“
(Großstadt Ost)

Dauerhafte Wohnungsversorgung: Befunde in Kürze

Acht von zehn Befragten gaben in der Online-Befragung an, dass sich die Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse seit 2015 verschlechtert habe. Besonderer Mangel herrscht an bezahlbarem Wohnraum für kleine Haushalte und (in geringerem quantitativem Umfang) für besonders große Haushalte.

Die Verfügbarkeit von „Wohnraum am Wohnungsmarkt“ wurde am schlechtesten von allen Teilbereichen der Wohnungsnotfallhilfe beurteilt. Mietschulden und negative SCHUFA-Auskünfte wurden, neben dem Mangel an Kleinwohnungen, am häufigsten zu den Barrieren bei der Versorgung von Wohnungslosen mit dauerhaftem Normalwohnraum gezählt.

Der größte Teil der Kreise, der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und der freien Träger der Wohnungslosenhilfe verfügte über keine Instrumente zur gezielten Wohnraumversorgung. Bei den kreisfreien Städten bestanden die Instrumente vor allem aus Belegungsrechten im geförderten Wohnungsbau und in unterschiedlichen Formen des „Probewohnens“ mit und ohne Bleibeperspektive.

Weitere Ansätze, wie der gezielte Wohnungsbau für Wohnungslose oder die Anmietung von Wohnraum durch Soziale Wohnraumagenturen als Zwischenvermieter, waren nur vereinzelt vorzufinden.

Auch eine Überschreitung der üblichen KdU-Richtwerte zur Erweiterung der Anmietungschancen für Wohnungslose wurde in eher wenigen Fällen (vor allem in großen Großstädten) als gezielte Strategie der Wohnraumversorgung genutzt.

Die Errichtung von Sozialwohnungen kann nur dann zur Problemlösung beitragen, wenn die für diese Wohnungen veranschlagten Mieten die Angemessenheitsgrenze der Kosten der Unterkunft in der Mindestsicherung nicht überschreiten und bestehende Hürden (wie die Prüfung von SCHUFA-Einträgen) nicht zum Ausschluss führen.

Interessante Ansätze bestanden in vertraglichen Regelungen mit kommunalen Wohnungsunternehmen zur Versorgung einer vereinbarten Zahl an Wohnungslosen, in Akquisitionsbestrebungen auf dem privat vermieteten Wohnungsmarkt und in Modellen, bei denen der Vermieterseite neben einer Abdeckung der wirtschaftlichen Risiken auch eine verlässliche Ansprechperson bei Konflikten garantiert werden konnte.

4.5 Besondere Zielgruppen

Wie weiter oben beschrieben, war im Mai 2018 die Mehrheit aller aktuell von Wohnungslosigkeit bedrohten und betroffenen Personen alleinstehend und darunter war wieder ein Großteil männlich. Dennoch führt die klischeehafte Gleichsetzung des „typischen“ Wohnungslosen mit einem äußerlich verwahrlosten mittelalten suchtkranken Mann deutlich in die Irre.

Wohnungsnotlagen und eingetretene Wohnungslosigkeit sind deutlich vielfältiger. Fundiertere Kenntnisse um die Ausdifferenziertheit der Lebenslagen von Menschen in Wohnungsnotlagen sind notwendig, um die Passgenauigkeit und die Wirksamkeit der Hilfen zu erhöhen. Deshalb werden im Folgenden die spezifischen Hilfebedarfe bestimmter besonders vulnerabler Zielgruppen der Wohnungsnotfallhilfen gesondert dargestellt. Ausgenommen sind an dieser Stelle wohnungslose Unionsbürgerinnen und -bürger und die wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus, deren Lage schon weiter oben ausführlich beschrieben wurde.

Junge Erwachsene

Junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren wurden von den befragten Expertinnen und Experten mehrfach als besondere Risikogruppe ausgemacht. Junge Menschen können auf unterschiedlichen Wegen in Wohnungsnotfallsituationen geraten: Zum einen dann, wenn sie ungenügend auf das selbständige Leben und die Rechte und Pflichten als eigenständige Mieterin bzw. eigenständiger Mieter vorbereitet aus dem Elternhaus ausziehen. Zum anderen kann das Verlassen einer stationären Einrichtung der Jugendhilfe krisenhaft in eine Wohnungsnotfallsituation führen. Sogenannte Care Leaver sind durchschnittlich deutlich früher vor die Aufgabe gestellt, das eigene Leben selbständig zu organisieren als andere Gleichaltrige. Die damit einhergehenden „fehlenden Rückkehroptionen in betreute Settings tragen dazu bei, dass sich Krisen nach dem Umzug in eine eigene Wohnung existentieller auswirken und Care Leaver somit z. B. besonders von Wohnungslosigkeit betroffen sind.“ (Thomas, 2015, S. 20).

Einen weiteren Risikofaktor für das Eintreten eines Wohnungsnotfalls stellt das System der sozialen Sicherung im SGB II mit seinen Sanktionsmechanismen dar. Sanktionen können, besonders wenn sie in den Bereich der KdU hineingehen, zu Wohnungslosigkeit führen, wenn als Folge die Miete nicht mehr (vollständig) gezahlt wird. Schließlich kommt es bei jungen Erwachsenen im Übergang von Schule, Ausbildung, Studium und verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen schneller zu kurzfristigen Einkommenslücken.

Besonders problematisch ist, dass die Wohnungsprobleme der jungen Erwachsenen den für die Wohnungsnotfallhilfe zuständigen Stellen oft erst dann bekannt werden, wenn die jungen Menschen bereits wohnungslos sind und bereits eine Phase des „Sofa-Hoppings“ (Übernachtung bei Bekannten) hinter sich haben. Dann ist es für wohnungserhaltende Maßnahmen oder auch für die Regulierung von Konflikten in der Herkunftsfamilie meist zu spät.

Die Versorgung von jungen Wohnungslosen wurde in mehreren Fallstudienorten als dringend, aber schwierig beschrieben. Wohnungslose junge Erwachsene haben häufig multiple Problemlagen und benötigen Unterstützung, um den Übergang von der Adoleszenz hin zum Erwachsenenalter gelingend zu gestalten („nachreifen“ – freier Träger, Berlin; „nachbeeltern“ – Kreis, Westdeutschland). Unterstützung und Begleitung sind aber auch dann nötig, wenn ein Übergang von der Schule in eine Ausbildung oder von der Ausbildung ins Erwerbsleben gestaltet werden muss. Dies macht häufig Unterstützung und Beratung hinsichtlich Alltagsgestaltung, Haushaltsführung, Schule und Ausbildung, u. v. m. notwendig. Darüber hinaus wurde auch ein Bildungsbedarf im Hinblick auf sozialstaatliche Verpflichtungen, wie „Rentenversicherung, Steuern, Krankenversicherung“ (Mittelstadt, Ost) formuliert.

Die Biografien vieler junger Erwachsenen sind von Brüchen geprägt, was eine kontinuierliche Unterstützung erschwert. Sie finden immer wieder einen Job, verlieren diesen wieder, erhalten Leistungen und fallen aus diesen wieder heraus. Klassische Angebote der Wohnungsnotfallhilfe, die auf Männer mittleren Alters ausgerichtet sind, meiden sie weitestgehend. Auch Wohnheime mit Doppel- und Mehrbettzimmern werden von ihnen häufig nicht angenommen. Einige haben Tiere, die für die meisten Angebote der Wohnungsnotfallhilfe ein Ausschlusskriterium darstellen. Die Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe gestaltet sich meist als schwierig. So wurden in den Fallstudien-Kommunen kaum noch Erwartungen an die Jugendhilfe formuliert, da es dort keine Angebote und auch keine Unterstützungsbereitschaft für diese Zielgruppe gebe.

Die befragten Akteurinnen und Akteure beschrieben als Bedarfe Unterbringungsmöglichkeiten, Notschlafstellen und Unterstützung bei der dauerhaften Wohnraumversorgung, bei der die spezifischen Bedarfe in der Lebensphase des Erwachsenwerdens berücksichtigt werden. Dies bedeutet u. a. Bereitstellung einer kontinuierlichen Beziehung zur Stabilisierung, Privatsphäre in eigenem Wohnraum, bei Bedarf auch mit Haustier.

Frauen und Familien mit minderjährigen Kindern

In der Mehrzahl der Fallstudien wurden Frauen als eine besonders vulnerable Zielgruppe beschrieben, deren (sichtbarer) Anteil zugenommen hat. Als besondere Teilgruppen wurden haftentlassene Frauen, alkoholranke Frauen und junge volljährige Frauen genannt.

Viele wohnungslose Frauen haben häusliche Gewalt erfahren. Aufgrund von Schwierigkeiten, im Zuge des vielerorts angespannten Wohnungsmarktes aus Gewaltschutzeinrichtungen heraus eigenen Wohnraum zu beziehen, steigt die Aufenthaltsdauer dort (vgl. Frauenhauskoordinierung, 2018, S. 36). Eine schnelle Aufnahme ist für viele gewaltbetroffene Frauen dann nicht möglich. Sie weichen schließlich auf das System der Wohnungslosenhilfe aus. Als weiteres frauenspezifisches Phänomen wurde in den Fallstudien berichtet, dass Frauen oftmals lange in der verdeckten Wohnungslosigkeit verharren und erst spät institutionelle Hilfe suchen. Viele versuchen so lange wie möglich, ihre Lebenssituation ohne institutionelle Hilfe zu stabilisieren. Dazu gehen sie auch (sexuelle) Abhängigkeitsverhältnisse ein, um die Wohnungslosigkeit zu überwinden, versorgen sich also informell mit Wohnraum gegen (sexuelle) „Dienstleistungen“. In Folge dieser sogenannten „verdeckten Wohnungslosigkeit“ sind Frauen häufig auch im Rahmen der aufsuchenden Hilfe schwierig zu erreichen. Wenn wohnungslose Frauen schließlich institutionelle Hilfe suchen, dann haben sie nach Einschätzungen von Expertinnen und Experten in den Fallstudienorten häufig ein auffallend geringes Selbstwertgefühl, da sie die von ihnen erwartete soziale Rolle der Sorgenden nicht ausfüllen können. Gegenüber generalisierenden Aussagen ist jedoch auch hier Vorsicht geboten: So wurden im Rahmen der Online-Erhebungen auch Einschätzungen geäußert, dass Frauen mit Kindern schneller Hilfe suchen als Männer.

Bedarf wurde insbesondere an spezifischen Unterbringungsangeboten sowie an Angeboten an weiterführender Beratung formuliert, die die spezifischen Vulnerabilitäten von Frauen in Wohnungsnotfällen berücksichtigen. So berichtete etwa eine kleine Mittelstadt von ihrer Gemeinschaftsunterkunft mit getrennten Räumen für Männer und Frauen. Die Toiletten seien ebenfalls getrennt, die Duschen müssten hingegen gemeinsam genutzt werden. Auch an anderen Orten war das Frauenangebot innerhalb eines Hauses mit Männern untergebracht, was eine Barriere für die Inanspruchnahme insbesondere durch Frauen mit Gewalterfahrung darstellt.

Familien mit minderjährigen Kindern wurde als eine weitere Gruppe wohnungsloser Menschen mit örtlich teils zunehmenden Fallzahlen und besonderen Hilfebedarfen beschrieben. Auf die Hintergründe (u. a. die Zunahme von wohnungslosen Geflüchteten mit Kindern) wurde weiter oben schon eingegangen. Auf die direkte Nachfrage in den Fallstudienorten, ob bei wohnungslosen Familien die Kinder in Obhut genommen werden, antworteten die meisten der befragten Fachleute,

dass man zwar regelmäßig das Jugendamt einschalte, wenn Kinder im Haushalt seien, aber allein die Wohnungslosigkeit nicht zur Inobhutnahme führe. Diese sei vielmehr nur in Fällen konkreter Kindeswohlgefährdung angezeigt. Gleichwohl wurde in Einzelfällen durchaus von Inobhutnahmen von Kindern berichtet. Meistens wurde jedoch versucht, eine gemeinsame Versorgung der Familie zu ermöglichen. Dabei müssen unterschiedliche Barrieren überwunden werden und die Übergänge auf den Wohnungsmarkt sind insbesondere bei größeren Familien extrem schwierig: „Eigentlich können wir Familien mit sechs bis sieben Personen gar nicht mehr in eine normale Wohnung vermitteln.“

Insgesamt ist insbesondere für den Bereich der Prävention von drohenden Wohnungsverlusten jedoch auch festzuhalten, dass bei Familien mit minderjährigen Kindern in der Regel große Anstrengungen unternommen werden, um sie vor Wohnungslosigkeit zu bewahren.

Personen mit psychischen Problemen

In den Fallstudien häufiger angesprochen wurden Haushalte, die aufgrund von psychischen Problemen in ihren Wohnungen nicht mehr zurechtkommen und Anzeichen von Verwahrlosung zeigen. Auch die Interviews mit wohnungslosen und ehemals wohnungslosen Menschen im Rahmen der Teiluntersuchung 3 haben verdeutlicht, dass Personen und Haushalte, die aus unterschiedlichen Gründen in schwere persönliche Krisen geraten, einem besonderen Risiko ausgesetzt sind wohnungslos zu werden, da ihre Selbsthilfekräfte stark eingeschränkt sind und sie häufig nicht von selbst den Weg zu bedarfsgerechten präventiven Hilfen finden. Insbesondere depressive Erkrankungen wirken krisenverschärfend, weil die betroffenen Menschen oft den Kontakt zur Außenwelt abbrechen.

Auch wenn es nach wie vor an validen Untersuchungen zur Verbreitung psychischer Erkrankungen bei Wohnungslosen mangelt und eher davor gewarnt werden muss, Wohnungslose generalisierend als fast durchweg psychisch krank einzuordnen (Busch-Geertsema, 2018), sind psychisch erkrankte Wohnungslose eine besonders vulnerable Teilgruppe, auf die an diversen Fallstudienorten auch immer wieder Bezug genommen wurde. Dabei handelte es sich insbesondere um Menschen „ohne Diagnose“ und ohne Kontakt zum Hilfesystem. Die Versorgung wohnungsloser Menschen mit einer psychischen Erkrankung wird flächendeckend als schwierig beschrieben, einerseits aufgrund fehlender adäquater Angebote für diese Zielgruppe, andererseits aufgrund von gesellschaftlichen Vorurteilen und Stigmatisierungen, die die Ausstellung eines eigenen Mietvertrages durch Vermieterinnen und Vermieter erschweren. Eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften komme oft nicht in Frage, da viele die erzwungene Nähe zu anderen nicht aushalten. Für Alternativen fehlten allerdings oft die passenden Angebote.

Haushalte mit Migrationshintergrund

Bei zugewanderten Haushalten, die ein dauerhaftes Mietverhältnis hatten und vom Verlust ihrer Wohnung bedroht waren, gab es unterschiedliche Problemkonstellationen. Prekäre Beschäftigungsverhältnisse waren hier oft verbreitet und damit auch wechselnde Einkommen und Probleme der Einkommenssicherung. Zudem waren Haushalte mit Verständigungsschwierigkeiten oft überfordert mit den Abläufen bei Mahnung und Kündigungen und hatten unzureichende Kenntnisse über die Unterstützungsmöglichkeiten bei Mietzahlungsproblemen. Hinzu kommt eine Zurückhaltung bei vielen dieser Haushalte bei der Inanspruchnahme staatlicher Hilfen.

Eine besondere Schwierigkeit in der unterstützenden Sozialarbeit, von der einige freie Träger berichten, stellen Traumata bei Geflüchteten dar, die erst nach einiger Zeit der Stabilisierung sichtbar werden und eine Behandlung notwendig machen. Betroffene Menschen sind besonders anfällig dafür, ihre Wohnung zu verlieren und benötigen spezifische Unterstützungsmaßnahmen bei der Wohnraumversorgung.

Ältere Menschen

Wie die Daten zur Altersverteilung gezeigt haben, sind ältere Menschen unter den Präventionsfällen und auch unter den aktuell Wohnungslosen, gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung deutlich unterrepräsentiert. Dennoch wurde in den Fallstudien wiederholt die Befürchtung geäußert, dass die Zahl der älteren und alten Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht oder betroffen sind, künftig zunehmen wird. Dass diese Gruppe als neue Risikogruppe wahrgenommen wird, hat mehrere Gründe. Je mehr ältere Menschen lange im eigenen Haushalt verbleiben, desto häufiger wird es vorkommen, dass altersbedingt die Haushaltsführungs- und Selbstversorgungskompetenz nachlässt. Einsamkeit im Alter erhöht die Suchtrisiken deutlich, und dies kann sich in Wohnungsnotlagen bemerkbar machen (Zeman, 2009; Brehm, 2010). Stirbt in einem Paarhaushalt Partner oder Partnerin, kann der Einkommensverlust dazu führen, dass eine neue Wohnung benötigt wird, oder Wohnraum erweist sich im Fall von Transferleistungsbeziehenden nun als zu groß und ist nicht mehr „angemessen“. Doch an einem engen Wohnungsmarkt ist Ersatzwohnraum schwer zu finden, erst recht, wenn er barrierefrei sein soll. Einige Fachstellen beobachteten eine steigende Zahl von Räumungsklagen bei Hochaltrigen und eine Zunahme der Zahl von pflegebedürftigen Menschen in Wohnungsnotlagen.

In der Praxis gibt es für wohnungslose ältere Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oft kaum adäquate Angebote, die über eine ordnungsrechtliche Unterbringung hinausgehen. Verschiedentlich wurden Versorgungsmöglichkeiten eingefordert, die eine „Beheimatung“ von wohnungslosen Langzeitwohnungslosen ermöglichten.

Alleinstehende Personen

So nachvollziehbar es ist, dass die Präventionsstellen in der Regel besonders intensive Anstrengungen bei Familien entfalteten und dabei häufig auch erfolgreich waren, so besteht die Kehrseite dieser Fokussierung doch in einer häufiger anzutreffenden Vernachlässigung von Single-Haushalten bei der Prävention von Wohnungslosigkeit. Wie die Praxis bei der Übernahme von Mietschulden zeigt (s. 4.2.5.1), wurden alleinstehende Personen gegenüber allen anderen Haushaltstypen häufig benachteiligt. Insbesondere bei alleinstehenden Männern wurde häufiger auf weitere Kontaktaufnahmeversuche verzichtet, wenn sie nicht auf Anschreiben reagierten. Der Ermessungsspielraum bei der Übernahme von Mietschulden wurde bei Einpersonenhaushalten oftmals deutlich enger gefasst.

In einer der Fallstudien wurde auch bestätigt, dass insbesondere alleinstehende von Wohnungslosigkeit bedrohte Männer nicht auf Präventionsangebote reagieren oder nach einem Erstkontakt nicht mehr erreicht werden.

4.6 Zusammenfassung der Befunde

Das Arbeitsfeld der Wohnungsnotfallhilfen hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Dazu hat vor allem die zunehmende Anspannung an den lokalen Wohnungsmärkten beigetragen. Hinzu kommen steigende Fallzahlen, nicht zuletzt aufgrund des erheblichen Zuwachses an aktuell Wohnungslosen durch unversorgte Geflüchtete, die zwar einen Schutzstatus erlangt haben, aber keine Wohnung finden konnten. Weil Menschen in Wohnungsnotfällen, die sich bislang auch im Fall eines Wohnungsverlustes aus eigenen Kräften wieder mit Alternativwohnraum versorgen konnten, nun oft keine neue Wohnung mehr finden, steigen die Hilfeanfragen und es steigt die Sorge der Kommunen, dauerhaft mehr Haushalte ordnungsrechtlich unterbringen zu müssen. Das hat Auswirkungen auf alle Handlungsfelder der Wohnungsnotfallhilfen.

4.6.1 Handlungsfeld Prävention

Dem Handlungsfeld der Prävention von Wohnungslosigkeit kommt unter diesen Bedingungen eine besondere Bedeutung zu. Die Abwendung von drohender Wohnungslosigkeit ist der effektivste Weg, um Wohnungslosigkeit zu bekämpfen.

In über 85 Prozent der von Wohnungslosigkeit bedrohten Fällen waren Mietschulden und Mietzahlungsschwierigkeiten der wesentliche Anlass für die Entstehung einer Wohnungsnotlage. Nur in 2,3 Prozent aller Fälle drohte Wohnungslosigkeit aufgrund von mietwidrigem Verhalten. Vor Antritt und nach Beendigung einer Haftstrafe oder nach einem längeren Krankenhausaufenthalt stieg die Gefahr, die Wohnung zu verlieren. Eingeschränkte Selbstversorgungskompetenzen im Alter und bei Behinderung wurden als neue Risiken bewertet. Die Kombination von bestimmten Einkommensarten und Sozialleistungstransfers erhöhten die Risiken eines Wohnungsverlustes ebenso wie Sanktionen im Rahmen des SGB II.

Für gelingende Prävention ist es erforderlich, dass die für Wohnraumsicherung zuständigen Stellen frühzeitig Kenntnis der drohenden Wohnungslosigkeit erlangen. Die Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) der Amtsgerichte über anhängige Räumungsklagen wegen Mietschulden und die Mitteilungen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher über anstehende Räumungstermine erhielten jedoch nur die kreisfreien Städte (einschließlich Berlin) zuverlässig. Die für Prävention und Unterbringung zuständigen Stellen bei den Landkreisen sowie kreisangehörigen Städten und Gemeinden dagegen wurden nicht immer und nicht immer rechtzeitig über eine drohende Wohnungslosigkeit in Kenntnis gesetzt. Kreisangehörigen Städten und Gemeinden dienten informelle Informationsstrukturen dazu, besser Kenntnis der drohenden Wohnungslosigkeit zu erlangen: Ein Drittel von ihnen war vor Aussprache der Kündigung informiert.

In den untersuchten Hilfesystemen nehmen die Jobcenter eine Ausnahmestellung ein, deren Bedeutung vielfach unterschätzt wird. Als Träger der materiellen Leistungen sind sie für die von einem Wohnungsverlust bedrohten Haushalte oft die erste Anlaufstelle, und ohne dass sie auf die Aufgabe der Wohnungssicherung spezialisiert wären, erfahren Jobcenter deshalb vielfach (wesentlich) früher von drohenden Wohnungsnotlagen als andere Institutionen im den lokalen Hilfesystemen. Aus der Untersuchung ergeben sich wenige Hinweise darauf, dass die damit verbundenen präventiven Möglichkeiten tatsächlich ausgeschöpft werden. Bereits bei der Informationsweitergabe zwischen den beteiligten Fachkräften innerhalb der Jobcenter kann es Probleme geben, und eine Weitergabe der Information an externe Präventionsstellen kommt regelmäßig offenbar nur in den Jobcentern vor, in denen Kompetenzen nach § 22 Abs. 8 SGB II (Mietschuldenübernahme) an die Kommunen übertragen wurden. Dies war jedoch nur in der Hälfte der kreisfreien Städte und nur in einem der einbezogenen Kreise der Fall.

Den Kontakt zu den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten herzustellen, die sich nicht von selbst melden, erfordert in vielen Fällen wiederholt aufsuchende Arbeit, die jedoch auch aufgrund fehlender Ressourcen vielerorts nicht in dem Umfang geleistet werden konnte, wie es nach Einschätzung der zuständigen Stellen erforderlich gewesen wäre. Insbesondere Alleinstehende wurden von aufsuchenden Hilfen häufig ausgenommen und nach den Auskünften in den Fallstudien oft direkt auf das Unterbringungssystem verwiesen. Für den hohen Anteil an alleinstehenden männlichen Wohnungslosen können deshalb unter anderem Versäumnisse in der Prävention verantwortlich sein.

Je nach Fallkonstellation kommen verschiedene Maßnahmen der Wohnungssicherung in Frage. In etwa 84 Prozent aller auswertbaren Fälle drohender Wohnungslosigkeit wurden Aktivitäten der Wohnraumerhaltung eingeleitet, die in vier von fünf Fällen auch das Wohn- und Mietverhältnis sichern konnten oder zu einer Alternativwohnraumversorgung führten. Obwohl Mietschulden der mit Abstand am häufigsten genannte Anlass für die Entstehung einer Wohnungsnotlage war, wurden bedrohte Mietverhältnisse mehrheitlich nicht durch eine Mietschuldenübernahme gesichert, sondern

durch allgemeine Beratung, Unterstützung bei etwaigen Aushandlungen von Ratenzahlungen mit Vermieterinnen und Vermietern oder die Versorgung mit Alternativwohnraum.

Auf Grundlage der Daten der einbezogenen Städte und Gemeinden konnte für das Jahr 2017 eine Dichte von etwa 5,8 von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten je 1.000 Haushalte in Deutschland ermittelt werden. In den Mittel- und Großstädten wurde ein höherer Anteil von Haushalten bekannt, der von Wohnungslosigkeit bedroht war, als in den Kleinstädten und Landgemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Alleinstehende Personen waren besonders häufig betroffen. Jede fünfte von Wohnungslosigkeit bedrohte Person hatte die Volljährigkeit noch nicht erreicht und fast jede Zehnte war älter als 60 Jahre. Ein Großteil der „Präventionsfälle“ bezog zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens Regelleistungen nach dem SGB II.

4.6.2 Handlungsfeld Hilfen für aktuell Wohnungslose

In zahlreichen Fällen beginnt die Hilfe erst, nachdem Wohnungslosigkeit bereits eingetreten ist. Dies gilt nicht nur für Zugewanderte, die bereits in Folge von Flucht und Vertreibung wohnungslos in den Kommunen angekommen sind, sondern auch für die vielen Fälle, die den Präventionsstellen vor Eintritt ihrer Wohnungslosigkeit nicht bekannt geworden sind, weil sie beispielsweise ihre Wohnung nach Konflikten im häuslichen Umfeld oder auf der Suche nach Arbeit ohne Vermieterkündigung verlassen haben. Schließlich betrifft dies auch viele Fälle, die zwar den Präventionsstellen bekannt geworden waren, bei denen aber ein Wohnungserhalt nicht gelang, z. B. weil die Wohnung zu groß und zu teuer war, weil es im Laufe des Verfahrens zum Kontaktabbruch kam, oder weil der Kontakt überhaupt nicht zustande gekommen ist.

Für die zur ordnungsrechtlichen Unterbringung verpflichteten Stellen bedeutete das häufig zunehmenden Druck, der einerseits dazu führte, dass ggf. zusätzliche UnterkunftsKapazitäten benötigt wurden oder aber dass selbst von den eigentlich nur für Unterbringung zuständigen Stellen Aktivitäten entfaltet wurden, um wohnungslose Haushalte doch noch in Wohnraum zu vermitteln. Zu den Bestrebungen, den Unterbringungsbedarf zu begrenzen und einer befürchteten Sogwirkung entgegenzuwirken, sind aber auch die gestiegenen Tendenzen zu zählen, ortsfremden Wohnungslosen eine Unterbringung am tatsächlichen Aufenthaltsort zu verweigern oder diese zeitlich eng zu begrenzen, Fahrkarten zum letzten Aufenthalt auszustellen etc. Gilt dies bereits für Ortsfremde mit deutschem Pass, so gilt es umso mehr für Wohnungslose aus anderen Ländern der EU, die nur noch vorübergehend zeitlich begrenzte Leistungen nach dem SGB XII beantragen können und für die viele Kommunen eine Unterbringungsverpflichtung trotz gegenläufiger Rechtsgutachten ablehnen.

Die Städte und Gemeinden sind bei der Unterbringung zunehmend nicht nur mit Alleinstehenden sondern auch, und trotz der besonderen Bemühungen der Präventionsstellen um Haushalte mit minderjährigen Kindern, mit wohnungslosen Familien konfrontiert. Die Zahl der jungen Wohnungslosen steigt nicht nur bei den aktuell Wohnungslosen, die nicht zugewandert sind, sondern sie ist auch besonders hoch bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus.

Dass freie Träger offensichtlich häufiger als früher in die ordnungsrechtliche Unterbringung einbezogen waren oder komplett mit der Bereitstellung der Unterkünfte und der begrenzten Begleitung der dort Untergebrachten beauftragt wurden, kann unterschiedlich bewertet werden. Im besten Fall erhalten die Untergebrachten dadurch auch Unterstützung dabei, die Unterkünfte möglichst schnell wieder zu verlassen, im schlechtesten Fall verlieren die freien Träger ihre Lobbyrolle für die Wohnungslosen und disziplinarisch entlassene Wohnungslose bleiben unversorgt.

Viele wohnungslose Geflüchtete sind zunächst trotz Anerkennung eines Schutzstatus in den für das Asylverfahren vorgesehenen Gemeinschaftsunterkünften verblieben. Auch für sie bleibt die Aufgabe der Integration in reguläre Wohnverhältnisse oder sie bleiben den Kommunen als

Unterbringungsfälle mit dem gleichen rechtlichen Status wie die nicht zugewanderten Wohnungslosen erhalten.

4.6.3 Handlungsfeld Dauerhafte Wohnungsversorgung

Hilfen zur dauerhaften Wohnungsversorgung von Wohnungslosen wurden insbesondere in den kreisfreien Städten, aber keineswegs nur dort, besonders negativ bewertet. Die Wohnungsmärkte waren insbesondere im Bereich der Single-Wohnungen extrem angespannt, die spezifischen Barrieren für eine Vermittlung von Wohnungslosen (Mietschulden, SCHUFA-Einträge) erschienen häufig unüberwindbar und die Instrumente der Kommunen und der freien Träger zur gezielten Förderung der Wohnungsversorgung von Wohnungslosen waren eng begrenzt.

In einem Teil der kreisfreien Städte konnten noch Belegungsrechte im geförderten Wohnungsbau genutzt werden und ein beträchtlicher Teil der Kommunen, aber auch diverse freie Träger sind dazu übergegangen, unterschiedliche Varianten des „Probewohnens“ zu praktizieren. In etlichen Fällen von Betreutem Wohnen in Trägerwohnungen war dabei allerdings ein Auszug nach der Betreuungszeit und die Gefahr, danach wieder wohnungslos zu werden, von vornherein vorgesehen. Andere Varianten des „Probewohnens“ (im Dezentralen Stationären Einzelwohnen, bei Anmietung oder Einweisungen mit Aussicht auf Überleitung in einen Hauptmietvertrag) eröffneten zumindest bei „Wohlverhalten“ der solchermaßen Versorgten eine Bleibeperspektive.

Strategien zur gezielten Förderung der Wohnungsversorgung von Wohnungslosen waren nur in wenigen Kommunen zu erkennen. Dennoch gab es auf lokaler Ebene engagiertes Personal, das noch Erfolge bei der Vermittlung erzielen konnte, indem beispielsweise Kontakte zu kooperationsbereiten Vermieterinnen und Vermietern aufgebaut wurden, Betreuungszusagen und wohnbegleitende Hilfen installiert und Individualgewährleistungen ermöglicht wurden, um den Hauptanliegen der Vermieterseite bei der Überlassung von Wohnraum an Wohnungslose entgegenzukommen. In größerem Maßstab beinhalteten solche Elemente (Risikoabdeckung, Ansprechpersonen bei Konflikten) auch die wenigen positiven Beispiele vertraglicher Vereinbarungen mit kommunalen Wohnungsunternehmen zur Versorgung einer vereinbarten jährlichen Zahl von Wohnungsnotfällen sowie die noch wenig verbreiteten Modelle Sozialer Wohnraumagenturen, die als Zwischenvermieter agieren.

Auch beim gezielten Wohnungsbau für Wohnungslose und der strategischen Nutzung von Spielräumen bei den Richtlinien für angemessene Kosten der Unterkunft schien es nach den Ergebnissen der Studie vielerorts noch ungenutzte Potenziale zugunsten der dauerhaften Wohnungsversorgung von Wohnungslosen zu geben.

Hilfesysteme in Ost- und Westdeutschland

Weil sich Studien zu Wohnungslosigkeit und Wohnungsnotfallhilfen bislang auf die westdeutschen Bundesländer konzentriert hatten, galt eine Forschungsfrage den Verhältnissen und den Strukturen in Ostdeutschland. Beim überwiegenden Teil aller Fragen wurde daher geprüft, ob sich signifikante Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland ergeben.

Unterschiede wurden insbesondere wegen der unterschiedlichen historischen Entwicklung der Hilfesysteme in West- und Ostdeutschland erwartet. Vor allem wurde angenommen, dass die Hilfesysteme der freien Träger im Westen deutlich stärker ausgebaut sein würden und dass stationäre Hilfen überwiegend im Westen angeboten werden.

Ergebnisse, die auf der Online-Befragung beruhen, sind jedoch nicht eindeutig. Zwar fanden sich in Ostdeutschland z. B. weniger (kreisfreie und kreisangehörige) Städte und Gemeinden, die Wohnungslose in Trägerwohnraum versorgten, doch gab es auch in Westdeutschland etliche Kommunen ohne stationär geprägte Hilfesysteme. Insgesamt ähnelten die Strukturen der Hilfesysteme in den ostdeutschen Bundesländern oft den Strukturen im Süden Deutschlands. Bei den Angaben, die zu den in der Studie abgefragten Sachverhalten gemacht wurden, waren Unterschiede in stärkerem Maß von der Größe der Städte und Gemeinden abhängig als von ihrer Lage.

In den Fallstudien zeigte sich, dass die Hilfesysteme in den größeren ostdeutschen Städten durchgängig mehr Zugriff auf (kommunale) Wohnungsbestände hatten als im Westen. Das erklärt, warum bei der Wohnungsversorgung Geflüchteter nicht durchgängig, aber überwiegend in Ostdeutschland, Modelle praktiziert wurden, in denen diese den Wohnraum nach Gewährung eines Schutzstatus als Mieterinnen und Mieter übernehmen konnten.

Es gibt einige Hinweise darauf, dass die Dichtewerte der aktuell wohnungslosen Menschen in Ostdeutschland geringer sind als in Westdeutschland. Wegen der geringen Fallzahlen sind die Daten aber nicht ausreichend belastbar. Ausgenommen sind die großen Großstädte: Untersucht wurden sechs Städte im Westen und die beiden einzigen großen Großstädte im Osten. Im Osten lag die Dichte nur bei 2,1/1.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW), im Westen dagegen bei 8,6/1.000 EW. In den fünf einbezogenen kleinen Großstädten lag die Dichte zwischen 0,5/1.000 EW und 3,0/1.000 EW und damit deutlich unter dem für alle kleinen Großstädte ermittelten Durchschnittswert (5,3). Bei den Mittelstädten waren die Unterschiede zwischen Ost und West gering.

5. Teiluntersuchung 3: Lebenslagen Wohnungsloser und der Einfluss sozialstaatlicher Interventionen und institutionellen Handelns auf die Entstehung und den Verlauf von Wohnungslosigkeit

5.1 Was Teiluntersuchung 3 leisten kann

Die 30 Interviews mit wohnungslosen und ehemals wohnungslosen Personen können einen Betrag dazu leisten, die besondere Lebenslage Wohnungslosigkeit besser zu verstehen. Aber auch wenn in den eindrucksvollen Erzählungen vieler Interviewpartnerinnen und -partner einschneidende biografische Ereignisse und die Erfahrungen mit einem Leben auf der Straße oder in den Institutionen der Obdachlosenfürsorge oder der Wohnungslosenhilfe eine große Rolle spielten, so richtete sich das Hauptinteresse der Untersuchung doch darüber hinaus auf die genutzten und die nicht genutzten Interventionsmöglichkeiten für die Hilfesysteme: Wie lange blieb ein Wohnungsnotfall in den untersuchten Fällen „unentdeckt“? Welche Möglichkeit hatten die Systeme überhaupt, von einem drohenden Wohnungsverlust zu erfahren? Gab es einen Zeitpunkt, zu dem Prävention eine Chance gehabt hätte? Hätte Wohnungslosigkeit womöglich früher beendet werden können? Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Hilfesysteme daraus ziehen?

Die Analyse zielt daher insbesondere auf die Identifizierung von Schlüsselmomenten, in denen die betroffenen Personen oder die von der eingetretenen Wohnungsnotlage Kenntnis erlangenden Institutionen sich zu dem entstandenen Problem verhalten, indem sie eine Problemlösung initiierten oder dies unterließen (Ruhstrat; 1991, S. 30 f.). Auch wird versucht zu identifizieren, in welchen Fällen zuständige Stellen keine Kenntnis erlangten. Bleiben Hilfen aus oder greifen sie nicht, kann es bis zum Eintritt der Wohnungslosigkeit weitere Schlüsselmomente geben, in denen erneut die Möglichkeit besteht, die Entstehung von Wohnungslosigkeit zu vermeiden. Auch nach Eintritt der Wohnungslosigkeit kommt es zu Schlüsselmomenten, in denen entweder die Überwindung von Wohnungslosigkeit gelingt (Problemlösung) oder misslingt (Nichtlösung).

Im nachfolgenden Abschnitt 5.2 werden zunächst die wichtigsten soziodemografischen Daten zu den befragten Fällen zusammengestellt. Für den Rest der Darstellung werden die individuellen Fallverläufe weitestgehend fallübergreifend analysiert und zusammenfassend dargestellt. Zur besseren Veranschaulichung sollen, wenn immer möglich, beispielgebende Einzelfälle oder Interviewpassagen ausschnittshaft dargestellt werden.

An ausgewählten Fallbeispielen werden einige Wege, welche die befragten Menschen in Wohnungslosigkeit führten, exemplarisch nachgezeichnet (5.3). In einem nächsten Schritt sind Fälle, in denen grundsätzliche Möglichkeiten der präventiven Intervention bestanden, von Fällen zu unterscheiden, in denen Wohnungslosigkeit eintrat, ohne dass es überhaupt eine Interventionsmöglichkeit gab (5.4). Abschnitt 5.5 beschreibt vier typische Verläufe nach Eintritt der Wohnungslosigkeit. Abschnitt 5.6 fragt schließlich nach den Barrieren für eine Wohnungsvergorgung und den Bedarfen an institutioneller Unterstützung dabei.

5.2 Soziodemografische Daten zu den befragten Personen/Haushalten

Interviewt wurden insgesamt 31 Haushalte, darunter 21 aktuell wohnungslose und 10 ehemals wohnungslose Haushalte (Tabelle 5.1). 16 Interviews wurden in ostdeutschen Orten geführt, davon sieben in einem Kreis, acht in einer kleinen Großstadt und eines in einer großen Großstadt. Die

restlichen 15 Interviews wurden in einem Kreis (7) und einer kleinen Großstadt (8) in zwei westdeutschen Bundesländern geführt.

Tabelle 5.1 Untersuchungssample für Teilstudie 3 (Interviews)

Haushaltsmerkmale	Gesamt	Aktuell	Ehemals
		Wohnungslose	Wohnungslose
Gesamtzahl der interviewten Haushalte	31	21	10
Einpersonenhaushalte	25	15	10
davon männlich	20	14	6
davon weiblich	5	2	3
davon über 60 Jahre alt	5	2	3
davon unter 25 Jahre alt	3	3	0
Mehrpersonenhaushalte	6	5	1
Haushalte ohne deutsche Staatsangehörigkeit/mit Migrationshintergrund	5	4	1
Haushalte in Beschäftigungsverhältnissen	5	4	1
Ordnungsrechtlich untergebrachte Haushalte	9	9	-
Haushalte in Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII	17	12	5
Haushalte auf der Straße / bei Bekannten etc.	5	5	-

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zum Sample gehören insgesamt 25 Einpersonenhaushalte. Darunter waren 20 alleinstehende Männer und fünf alleinstehende Frauen im Alter von 19 bis 68 Jahren und einem Durchschnittsalter von etwa 46 Jahren (der Median lag bei 52 Jahren). Zum Zeitpunkt des Wohnungsverlustes waren vier der 25 Haushalte zwischen 18 und 25 Jahre alt. Einer der 25 Alleinstehenden wies einen (osteuropäischen) Migrationshintergrund auf. Außerdem wurden insgesamt sechs Mehrpersonenhaushalte bzw. Mitglieder von Mehrpersonenhaushalten interviewt. Zu ihnen zählten zwei bulgarische Familien mit einem bzw. mit vier Kindern im Alter von fünf Monaten bis sechs Jahren sowie zwei alleinerziehende Frauen im Alter von 22 und 33 Jahren, mit drei bzw. vier Kindern im Alter von wenigen Monaten bis 10 Jahren. Eine der beiden alleinerziehenden Frauen hat die slowakische Staatsangehörigkeit. Außerdem wurde ein kinderloses Paar im Alter von 40 bzw. 45 Jahren interviewt und ein 65-jähriger verwitweter Mann mit seiner 19-jährigen Tochter mit Fluchthintergrund (Afghanistan).

Vier der alleinstehenden Personen waren zum Zeitpunkt des Interviews sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt. Der Haushaltsvorstand eines Mehrpersonenhaushaltes war zum Zeitpunkt des Interviews selbstständig tätig.

Insgesamt 17 der 31 interviewten Haushalte erhielten wohnbegleitende Hilfen, regelmäßige Beratung oder befanden sich in einer Hilfeeinrichtung nach §§ 67 ff. SGB XII. Von den 21 aktuell wohnungslosen Haushalten befanden sich sieben alleinstehende Personen in einer stationären Einrichtung nach §§ 67 ff. SGB XII, neun Haushalte waren ordnungsrechtlich in Hotels, Wohnungen oder Obdachloseneinrichtungen untergebracht (darunter drei Mehrpersonenhaushalte mit Kindern) und fünf Haushalte waren zum Zeitpunkt des Interviews bei Verwandten oder Bekannten untergekommen und/oder lebten zeitweise auch auf der Straße. Darunter war eine Familie, die aufgrund eines Brandes wenige Tage vor dem Interview wohnungslos geworden und in der Folge bei Verwandten untergekommen war.

Für 30 der 31 Haushalte lässt sich die Dauer der letzten (und überwiegend noch andauernden) Episode der Wohnungslosigkeit ermitteln. Zum Eintritt der Wohnungslosigkeit befragt, gaben die Interviewpartnerinnen und -partner nur selten genaue Auskunft („Silvester 2016, 2017“), sie maßen die vergangene Zeit vielmehr an einschneidenden biografischen Ereignissen („als meine Frau starb“, „als die Firma dichtmachte“), was die Rekonstruktion erschwerte. Bei fünf der Befragten dauerte die Wohnungslosigkeit noch keine drei Monate an, sechs weitere waren länger als drei Monate, aber kein Jahr wohnungslos (gewesen). Zwischen ein und zwei Jahren wohnungslos (gewesen) waren sechs Befragte. Länger als zwei Jahre dauerte die Wohnungslosigkeit bei 13 Haushalten, unter ihnen war ein Mann, der bereits seit 20 Jahren keine Wohnung mehr hatte. Insgesamt acht Haushalte, darunter eine Familie mit Kindern, waren bereits zu einem früheren Zeitpunkt wohnungslos gewesen. Den Erzählungen zufolge gab es bei den meisten Befragten – auch wenn sie eine provisorische Unterkunft gefunden hatten – oft bereits im ersten Jahr, spätestens nach zwei Jahren den Punkt, an dem sie erkannten: „Das reicht, man muss irgendwas Anderes finden.“

5.3 Der Weg in die Wohnungslosigkeit

Ursachen und Auslöser von Wohnungslosigkeit können sehr vielfältig sein. Vergleichbare Analysen von Wohnkarrieren in Niedersachsen (Ruhstrat et al., 1991, S. 161), Sachsen-Anhalt (Busch-Geertsema & Ruhstrat, 1997, S. 38 f.) und Baden-Württemberg (Evers & Ruhstrat, 2015, S. 108) haben bereits gezeigt, dass Menschen, die in eine Wohnungsnotlage geraten, häufig von einem krisenhaften Lebensereignis betroffen sind und/oder sich bereits in einer prekären Lebenslage befinden. In den drei genannten Landesstudien wurde dabei insbesondere die ökonomische Notlage bzw. Einkommensarmut der Betroffenen fallübergreifend als zentrales gemeinsames Merkmal vor Beginn der Wohnungslosigkeit herausgestellt.

Zwar mag es auch Menschen geben, die aufgrund von persönlichen Krisen wohnungslos werden, obwohl sie sich in einer materiell abgesicherten Lebenssituation befanden. Aber auch die im Rahmen dieser Untersuchung befragten wohnungslosen und ehemals wohnungslosen Personen und Haushalte bezogen zum Zeitpunkt des Wohnungsverlustes nahezu ausschließlich Transferleistungen (überwiegend nach dem SGB II), erzielten ein niedriges Arbeitseinkommen und bezogen ihr Mischeinkommen aus verschiedenen Quellen (Unterhalt, Kindergeld etc.) oder verfügten über gar kein regelmäßiges Einkommen. Mit niedrigem Einkommen und insbesondere plötzlichen Einkommenseinbußen (z. B. aufgrund eines Arbeitsplatzverlustes) steigt die Verschuldungsgefahr bzw. die Wahrscheinlichkeit, dass Mietschulden entstehen. Ist der drohende Wohnungsverlust nicht zu verhindern, wird es besonders für einkommensschwache Haushalte schwer, rechtzeitig bezahlbaren Alternativwohnraum zu finden.

5.3.1 Komplexe Ursachenbündel

Auch in den hier untersuchten Fällen stellt sich die Ausgangssituation der interviewten Personen und Haushalte vor dem Eintritt der (letzten Phase der) Wohnungslosigkeit unterschiedlich dar. Die

Betroffenen benannten verschiedene Faktoren, die für die Entstehung der Wohnungsnotlage mitverantwortlich gemacht wurden. Auffällig häufig wurden gesundheitliche Probleme als zentrale Auslöser eines Wohnungsnotfalls identifiziert. Aufgrund von mehrjährigen oder gar jahrzehntelangen prekären Wohn- und Lebensverläufen, in denen sich Straßenobdachlosigkeit und institutionelle Aufenthalte häufig abwechselten, lässt sich die ursprüngliche Entstehung der Wohnungsnotlage in einigen Biografien nur ansatzweise rekonstruieren. Die überwiegende Mehrheit der Interviewten verknüpfte den Beginn ihrer (letzten) Wohnungsnotlage jedoch retrospektiv mit einem einschneidenden Ereignis, das in der unmittelbaren oder aber in der mittelfristigen Folge zum Verlust der Wohnung führte.

Oft gerieten die befragten Menschen aufgrund eines Arbeitsplatzverlustes, einer Krankheit oder eines Unfalls, aufgrund von familiären Konflikten, einer Trennung oder dem Tod nahestehender Menschen in persönliche Notlagen, die sich allmählich zuspitzten, mittel- bis langfristig in Mietzahlungsschwierigkeiten mündeten oder andere mietrechtliche Konsequenzen mit sich brachten und schließlich zum Verlust der Wohnung führten.

„Ja, die Wohnungslosigkeit kam wegen Arbeit verloren. Die Firma ist insolvent gegangen. Ich war fünfundzwanzig Jahre da. Dann ging alles bergab. Die Wohnung konnte ich mir nicht mehr leisten, weil, 700 Euro kostete die Wohnung. Ich habe ja gut verdient da. Und dann ging es weiter bergab.“
(Alleinstehender Mann, Fall 18)

Nicht selten berichteten die Betroffenen auch von einer Verkettung von Problemen oder unglücklichen, teils tragischen Zusammenhängen, die sich zu einer massiven, persönlichen Krise akkumulierten und schließlich Wohnungslosigkeit verursachten.

„Ich hatte eine Freundin [...] und dann kam mein Sohn auf die Welt. Und ich bin in ein ganz tiefes Loch gefallen, weil, was kann ich ihnen denn bieten? [...] In meiner Selbstfindungsphase habe ich dann so von einem Scheißloch in das andere gegriffen. [...] Und genau in dem Moment, wo ich dann halt endlich wieder alles erreicht habe, ging es zuerst los, dass meine Mutter [Krebs] hatte. Dann kam mein Bruder zehn Monate später und dann bin ich wieder in ein Loch gerutscht. Wo ich dann gesagt hatte, so, das kann ja jetzt nicht wahr sein, dass jetzt so was noch kommt. [...] Und habe dann aber beschlossen, dass ich zu meiner Mutter ziehe, um ihr unter die Arme zu greifen und bisschen zu helfen, wo ich kann halt. Woran ich in dem Moment aber nicht dran gedacht habe, war, wenn sie gestorben ist, was mache ich dann. Und dann fing es eben an mit der Wohnungslosigkeit.“
(Alleinstehender Mann, 25 Jahre, Fall 25)

Eine wesentliche Rolle für die Verschärfung von Notlagen spielten Mietschulden. In der großen Mehrheit der untersuchten Fallverläufe geriet das Mietverhältnis nämlich nicht durch die persönliche Krise selbst, sondern erst durch die daraus resultierende Anhäufung von Mietschulden oder aufgrund mietwidrigen Verhaltens als Folge der persönlichen Krisen in Gefahr. Durch eine Vermieterkündigung mit ggf. anschließendem Räumungsverfahren wurde die Wohnungslosigkeit dann schließlich ausgelöst. Die stufenweise Verschärfung eines Mietkonfliktes beginnend mit der Abmahnung und Kündigung der Mieterin oder des Mieters über die Einreichung einer Räumungsklage durch die Vermieterseite bis hin zur vollstreckten Zwangsräumung wird gemeinhin als „typischer“ Verlauf in die Wohnungslosigkeit dargestellt. Der Zeitrahmen zwischen einer Abmahnung oder Kündigung und der vollstreckten Zwangsräumung markiert zugleich den zeitlichen Handlungsspielraum, innerhalb dessen Wohnungslosigkeit noch vermieden werden kann. In der Praxis wird dieser Weg jedoch längst nicht immer in Gänze bestritten.

In den nachfolgend dargestellten Fällen wurde den Betroffenen zwar gekündigt, aber nicht immer ist es zu einer Räumung gekommen. In mehreren Fällen verließen die betroffenen Personen die Wohnung kurz vor dem offiziellen Räumungstermin. Die Kündigungen erfolgten mehrheitlich aufgrund von Mietschulden

- als Folge eines Arbeitsplatzverlustes, wenn sich die Mietkosten durch Arbeitslosengeld I oder Arbeitslosengeld II allein nicht dauerhaft decken ließen und alternativer Wohnraum nicht gefunden oder aber aufgrund einer persönlichen Überforderung nicht gesucht werden konnte,
- nach dem Tod oder der Trennung und dem Auszug einer Partnerin oder eines Partners, sodass die Wohnung in der Folge für eine alleinstehende, transferzahlungsabhängige Person zu teuer war und alternativer Wohnraum nicht gefunden oder aber aufgrund einer persönlichen Überforderung nicht gesucht werden konnte,
- wenn sich die für die Finanzen verantwortlichen Haushaltsmitglieder nicht angemessen um die regelmäßige Mietzahlung kümmerten oder kümmern konnten und damit nicht nur sich selbst, sondern auch andere Haushaltsmitglieder gefährdeten,
- wenn versäumt wurde, Folgeanträge beim Jobcenter zu stellen und die Zahlung der Transferleistungen unbemerkt eingestellt wurde,
- oder aufgrund bürokratischer Verfahrensprobleme oder institutioneller Fehler (eine gerichtliche Auseinandersetzung zwischen Arbeitgeber und Jobcenter infolge eines Arbeitsunfalls führten zu einem längeren Einkommensausfall; die Einstellung der Mietzahlung durch das Jobcenter während einer dreimonatigen Untersuchungshaft, ohne dass das Sozialamt die Mietfortzahlung übernahm).

In einer kleinen Zahl an Fällen beschrieben die befragten Menschen andere Wege in die Wohnungslosigkeit. In einem Fall führte ein Eigentümerwechsel dazu, dass eine Frau ihre Wohnung verlor:

„Ich war krank, musste ins Krankenhaus. Das ging über ein Jahr. [...] Und der alte Vermieter ist gestorben. Dann gab es einen neuen. Der hockte irgendwo in Hamburg. Und dann kriegten wir alle mal fleißig die Kündigung, weil er das ummodelln wollte [...]. Er setzt drei Bauarbeiter in 1-Zimmer-Appartement rein. Da verdient er mehr. Wo ich das gelesen habe, habe ich gedacht, man könnte vielleicht mit der, die das Objekt bewacht [...] ... hatten wir versucht anzurufen. Die kriegten wir nicht zu fassen. Dann musste ich wieder ins Krankenhaus. Ich komme zurück, da hat er die Schlösser ausgetauscht. Ich kam an meine Medikamente – ich kam an nichts ran.“ (Alleinstehende Frau, Fall 3)

Eine verhaltensbedingte Kündigung wurde nur in einem Fall ausgesprochen. Ein alleinstehender Mann wurde schwer krank und fühlte sich nach einer mehrmonatigen stationären Behandlung antriebslos, was ihn auch davon abhielt, sich ausreichend um den Zustand der Wohnung zu kümmern. Durch Zufall erhielt das Wohnungsunternehmen Einblick in die Wohnung und kündigte dem Mieter:

„[Ich] habe meine Wohnung vermüllen lassen, war antriebslos. Ich habe keine Mietschulden, nichts gehabt. Hab an sich vor mir her vegetiert. Also, ich war froh, wenn ich meine Ruhe hatte nach der Dialyse und alles ging mehr oder weniger an mir vorbei.“ (Alleinstehender Mann, Fall 10)

Ein Mietvertrag wurde schließlich aufgelöst, nachdem die Mutter eines jungen Erwachsenen nach einem familiären Konflikt die Bürgschaft für das Mietverhältnis ihres Sohnes zurückzog und der Vermieter unter dieser Bedingung das Mietverhältnis nicht fortsetzen wollte.

In wenigen Fällen wurde das Mietverhältnis auch durch die Mieterinnen und Mieter selbst gekündigt, um der Entstehung von Mietschulden oder der drohenden Verwahrlosung im Wohnraum zuvorzukommen. Ein erwerbsloser Mann konnte sich nach dem Tod seiner Ehefrau die gemeinsame Wohnung nicht länger leisten. Noch bevor sich größere Mietschulden anhäufen konnten, kündigte er die Wohnung und zog in das Gartenhäuschen seines Sohnes. Zwei Mieter beendeten aufgrund gesundheitlicher Beschwerden das Mietverhältnis von selbst, da sie sich einen eigenständigen Verbleib in der Wohnung nicht länger zutrauten bzw. mit dem Gedanken spielten, sich das Leben zu nehmen. Einer begab sich ins Krankenhaus, einer wurde in einem Wohnheim nach §§ 67 ff. SGB XII aufgenommen. Im vierten Fall fühlte sich die betroffene Person mit verschiedenen

Behördenangelegenheiten überfordert, reichte die Kündigung ein und suchte das örtliche Hilfesystem für Wohnungslose auf.

Gesundheit

Zwischen Armut und gesundheitlichen Beeinträchtigungen besteht ein enger Zusammenhang, auf den auch in der vorliegenden Studie viele Befunde hinweisen.

In der Online-Befragung nach den Bedarfen an über die Prävention hinausgehenden weiterführenden Hilfen gefragt, wurde die Einschätzung der Vulnerabilität von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen für Wohnungsnotfallsituationen deutlich (Anhangtabelle 18). Suchthilfen und Hilfen bei psychischen Beeinträchtigungen wurden neben Schuldnerberatung und persönlichen Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII am häufigsten als Bedarfe genannt. Im Fall der eingetretenen Wohnungslosigkeit identifizierten die Befragten eine Reihe von gesundheitsbezogenen Lücken im ihrem jeweiligen Hilfesystem. Freitextnennungen betrafen in großer Zahl das Fehlen adäquater Hilfen für psychisch erkrankte Wohnungslose, wobei erkrankte Menschen mit nicht ausreichender/fehlender Krankheitseinsicht ebenso wie suchtabhängige wohnungslose Menschen als besonders mangelhaft versorgte Gruppen explizit genannt wurden. Mehrfach wurde auf das Fehlen angemessener Hilfen für wohnungslose Menschen mit Pflegebedarf sowie auf Bedarfe akut erkrankter Menschen, wie z. B. eine Krankenwohnung oder Genesungsbetten, hingewiesen. Versäulte Hilfesysteme seien eine Ursache, welche die Bereitstellung bedarfsgerechter Hilfen erschwere. Auch wurde die Notwendigkeit von aufsuchenden Hilfen im gesundheitlichen Bereich benannt.

Ein großer Teil (71,6 %) der Befragten meinte, gesundheitliche Beeinträchtigungen der wohnungslosen Menschen erschweren „manchmal“ die Wohnungsversorgung.

Mit den lokalen Gesundheitssystemen wurde in unterschiedlicher Intensität zusammengearbeitet. Am häufigsten kooperierten die befragten Akteurinnen und Akteure mit den sozialpsychiatrischen Diensten, solche Kooperationen nannten insbesondere die kreisfreien Städte (37,8 %) und freie Träger (27,2 %). Jobcenter gaben mit 7,5 % am seltensten an, mit sozialpsychiatrischen Diensten zu kooperieren. Kooperationen mit den Gesundheitsämtern bestanden nur selten.

Unter den 31 befragten wohnungslosen und ehemals wohnungslosen Personen waren 17 mit gravierenden gesundheitlichen Einschränkungen. In mindestens acht Fällen war eine medizinische Unterversorgung bzw. eine fehlende medizinische Versorgung in Wohnraum für die Entstehung der Wohnungslosigkeit mitverursachend.

Physische Beschwerden führten dazu, dass die Betroffenen körperlich nicht in der Lage waren, sich angemessen um den Wohnungszustand oder mietrechtliche Belange zu kümmern oder ohne fremde Hilfe schlicht nicht mehr in der Wohnung bleiben konnten. Mehrere Betroffene berichteten von schweren Depressionen und Suizidalität in der Zeit der Krise. Betroffenen mit psychischen Erkrankungen gelang es zum Teil über Jahre nicht, „einen Fuß auf den Boden zu bekommen“ und sie waren schriftlich nicht ansprechbar, weil sie Post nicht öffneten.

Solche Fallkonstellationen erhöhen die Anforderungen an präventiv tätige Stellen, die bei ausbleibenden Antworten auf schriftliche Hilfeangebote unbedingt an gesundheitliche Einschränkungen denken sollten. Wie die untersuchten Fälle zeigen, bestand in einigen Fällen sogar Kontakt zum Jobcenter, zu Rehabilitationseinrichtungen oder anderen Institutionen, die eine Chance gehabt hätten, Hilfeangebote auszulösen. Dies geschah aber nicht.

5.3.2 Versagende Selbsthilfe und Mangel an informeller Hilfe

Dass sich eine (Wohn-)Krise anbahnt, wissen in der Regel die betroffenen Menschen zuerst und ihnen stellt sich auch die Frage zuerst, wie die drohende Wohnungsnotlage abgewendet werden kann. Nicht immer muss dazu überhaupt institutionelle Hilfe erforderlich sein. In vielen Fällen mobilisieren betroffene Haushalte eigene Netzwerke und Ressourcen: Sie erhalten z. B. finanzielle Hilfe von der Familie, können einen Kredit bei der Bank aufnehmen, erfüllen zur Rede stehende Anforderungen aus dem Mietvertrag, oder sie einigen sich zumindest mit Vermieterinnen und Vermietern über die Bedingungen zur Fortsetzung des Mietverhältnisses. Der hohe Anteil an Fällen, in denen Mietschulden von den zuständigen Stellen nicht übernommen werden mussten, um eine Wohnung zu sichern (siehe 4.2.5), zeigt, dass bei der Wohnungssicherung erhebliche informelle Spielräume bestehen.

Tritt Wohnungslosigkeit – wie bei den hier untersuchten Fällen – ein, dann haben Selbsthilfemöglichkeiten bereits versagt. Entweder gab es keine Netzwerke und Ressourcen, oder es gelang den Betroffenen nicht, sie zu mobilisieren. Das ist einer der Gründe, warum alleinstehende Menschen ohne familiären Rückhalt gefährdeter sein können, Wohnungsverluste zu erleben. Insgesamt ließen sich in den Interviews nur wenige Strategien der Selbsthilfe zur Abwendung der drohenden Wohnungslosigkeit erkennen.

Aus unterschiedlichen Gründen, zu denen wesentlich Unkenntnis darüber gehört, dass überhaupt Hilfemöglichkeiten bestehen, zielten die Anstrengungen der interviewten Personen überwiegend darauf ab, neuen, alternativen Wohnraum zu finden, statt das noch bestehende Mietverhältnis zu retten. Dass es ihnen dabei nicht gelang, kurzfristig eine neue Wohnung anzumieten, wird insbesondere auf den schwierigen Wohnungsmarkt für geringverdienende und alleinstehende Menschen zurückgeführt. Nur in wenigen Fällen nahmen die Betroffenen von selbst aktiv Kontakt zu kommunalen Stellen auf, um auf ihre Wohnungsnotlage hinzuweisen und Unterstützung zu erbitten.

Informelle Hilfen von Arbeitgebern, Familienangehörigen und Bekannten beschränkten sich fast ausschließlich auf die Zeit nach Eintritt der Wohnungslosigkeit. Familien mit Migrationshintergrund erhielten durch ihre Verwandten Unterstützung bei sprachlichen Schwierigkeiten, wenn es um das Verständnis behördlicher Anschreiben oder Auseinandersetzung mit der Vermieterseite ging.

5.3.3 Unvorhersehbare und vorhersehbare Wohnungslosigkeit - institutionelle Interventionsmöglichkeiten zur Abwendung von Wohnungslosigkeit

Die oben nachgezeichneten Wege in die Wohnungslosigkeit sollen in dieser Studie daraufhin untersucht werden, ob es aus Perspektive der Hilfesysteme Schlüsselmomente gab, in denen sie von der drohenden Wohnungslosigkeit erfahren haben bzw. hätten erfahren können und in denen daher Möglichkeiten bestanden, den Eintritt der Wohnungslosigkeit zu verhindern.

Keine präventiven Interventionsmöglichkeiten bestehen für Hilfesysteme, wenn Wohnungslosigkeit aus völlig unvorhersehbaren Gründen entsteht oder wenn die drohende Gefahr eines Wohnungsverlustes von den Betroffenen zu spät erkannt wird. Dies war bei einem Drittel der Interviewten der Fall.

So machte z. B. in einem der untersuchten Fälle ein Wohnungsbrand die Wohnung unbewohnbar. Insbesondere weil solche Ereignisse immer eintreten können, halten die meisten Kommunen grundsätzlich Unterbringungsmöglichkeiten für den „Katastrophenfall“ vor.

Aber auch, wenn, wie in einigen der vorliegenden Fällen, eine Partnerschaft (abrupt) mit einem „Rauschmiss“ endete oder die betroffene Person überstürzt aus einer gemeinschaftlich bewohnten Wohnung auszog, ohne ggf. vorliegende Anzeichen der sich anbahnenden Krise vorher erkannt zu

haben, dann haben auch präventive, institutionelle Hilfen keine Möglichkeit, rechtzeitig Kenntnis zu erlangen und bedarfsgerecht zu intervenieren.

„Ich bin in die Wohnungslosigkeit durch eine Trennung gekommen. Die kam von jetzt auf gleich. [...] Wir waren zusammengezogen. [...] Ich hatte meine Wohnung gekündigt, hatte soweit quasi gerade den letzten Karton hineingetragen. Und dann hat er mir erzählt: Weißt du was? Ich möchte nicht, dass du hier einziehst, ich habe eine andere.“ (Alleinstehende Frau, Fall 4)

Alternativer Wohnraum stand in den untersuchten Fällen ad hoc jeweils nicht zur Verfügung. Lediglich in einem Fall gelang es einem Familienvater nach der Trennung von seiner Frau, für diese und die drei gemeinsamen Kinder zunächst eine kleine Wohnung zu akquirieren. Die Zweizimmerwohnung war jedoch nicht nur viel zu klein: Wie sich später herausstellte, war offenbar kein gültiger Mietvertrag zustande gekommen, und das zuständige Sozialamt stellte die Mietzahlungen ein. Auch in den Fällen zweier Mehrpersonenhaushalte (darunter eine geflüchtete Familie), die, ohne einen festen Wohnsitz in Deutschland zu haben, in die Bundesrepublik immigrierten, gab es keine institutionellen Interventionsmöglichkeiten. Beide Familien traten somit (im Fall der geflüchteten Familie nach Anerkennung ihres Schutzstatus) direkt als von Wohnungslosigkeit betroffene Personen im Hilfesystem auf und institutionelle Hilfen konnten erst nach Eintritt der Wohnungslosigkeit greifen.

Aber wie die oben geschilderten Verläufe zeigen, entsteht Wohnungslosigkeit nur in einer Minderheit der Fälle, ohne dass dies vorhersehbar ist. In allen anderen Fällen – zu ihnen gehörten zwei Drittel der Befragten – bestehen in den unterschiedlichsten Fallkonstellationen grundsätzlich auch Möglichkeiten der Prävention, während sich eine Krise zuspitzt.

Denn in fast allen beschriebenen Fällen gab es vor dem Eintritt der Wohnungslosigkeit einen zeitlichen Korridor, innerhalb dessen eingeschritten und Wohnungslosigkeit hätte vermieden werden können. Zumindest aus der Retrospektive und „von außen“ betrachtet, entstand Wohnungslosigkeit nicht von einem auf den anderen Tag. Aufgrund der besonderen Lebenssituationen muss den Betroffenen die Gefahr zwar selbst nicht zwingend bewusst gewesen sein, gleichwohl gab es Gelegenheiten, in denen das (erweiterte) Hilfesystem für Wohnungsnotfälle die drohende Wohnungslosigkeit hätte erkennen können, so dass Interventionen möglich gewesen wären. In einigen Fällen entstanden Wohnungsnotlagen z. B. in institutionellen Kontexten, etwa im Anschluss an längere Aufenthalte in Krankenhäusern oder Justizvollzugsanstalten. In diesen Fällen wurde in Wohnungslosigkeit entlassen. Auch in wenigen Fällen, in denen Mietrückstände entstanden, weil die Betroffenen es versäumten, einen Folgeantrag auf SGB-II-Leistungen zu stellen – meist aufgrund einer depressiven Erkrankung oder einer Suchterkrankung –, hätten bei einem anderen Verlauf wahrscheinlich gute Chancen bestanden, Wohnungslosigkeit zu vermeiden.

5.4 Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit

Wenn Wohnungslosigkeit droht, gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die drohende Notlage noch abzuwenden. Entweder der Wohnraum wird durch wohnraumerhaltende Maßnahmen gesichert, oder es wird rechtzeitig Alternativwohnraum gefunden. Wie beschrieben, befand sich die Mehrheit der interviewten Personen in prekären Lebenslagen, als das Abrutschen in die Wohnungslosigkeit drohte. Manche waren gerade arbeitslos geworden, andere waren gesundheitlich stark beeinträchtigt und/oder durchliefen persönliche Krisen. Einige wenige resignierten und konnten oder wollten weder auf die eigene Notlage noch auf ggf. erfolgte Kontaktversuche von Bekannten oder Fremden reagieren. Anderen fehlten eigene Ressourcen und/oder informelle oder institutionelle, bedarfsgerechte Hilfen, um sich aus der Notlage zu befreien und die drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden.

5.4.1 Institutionelle Hilfe

Bei der Analyse der individuellen Verläufe in die Wohnungslosigkeit fällt auf, dass kommunale Behörden, freie Träger der Wohnungsnotfallhilfe und sonstige Institutionen längst nicht immer, aber häufiger als vermutet vor Eintritt der Wohnungslosigkeit Kenntnis der Wohnungsnotlage erhalten haben oder von den entsprechenden Haushalten selbst informiert wurden. Die Analyse zeigt aber auch, dass die kontaktierten Stellen nicht immer bedarfsgerechte Hilfe bieten konnten oder wollten oder dass Unterstützungsangebote von den Betroffenen zurückgewiesen wurden. Nicht in allen Fällen kann ausgeschlossen werden, dass zwar Hilfen angeboten wurden, jedoch von den von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen nicht als solche wahrgenommen wurden, die Form der Kontaktaufnahme folglich nicht zielgruppengerecht erfolgte. Wenn Hilfen eingeleitet wurden, waren sie hinsichtlich der Abwendung von Wohnungslosigkeit nicht zielführend. Im Folgenden werden drei verschiedene Fallkonstellationen unterschieden.

5.4.1.1 Fallkonstellation 1: Kein Kontakt zum Hilfesystem

Insbesondere den Menschen, die sich aus unterschiedlichen Gründen in der unmittelbaren Phase vor der Wohnungslosigkeit in einer schwierigen oder kritischen Lebensphase befanden, gelang es nicht, sich nach angemessenen Hilfemöglichkeiten umzusehen oder Hilfeangebote als solche zu erkennen. Nicht immer war den Betroffenen bewusst, welche rechtlichen Ansprüche sie hatten.

„Früher hat man es doch gar nicht gewusst [ob es eine Beratungsstelle gibt]. Wenn Sie die Probleme nicht hatten, [...] machen Sie sich dann einen Kopf? Nein, da macht sich keiner einen Kopf.“
(Alleinstehender Mann, Fall 14)

„Da habe ich gar nicht drüber nachgedacht. Da war ich fix und fertig, dass ich ins Gefängnis rein muss. Da war ich erstmal fertig. Da habe ich gar nicht an die Wohnung gedacht oder sonst irgendwas.“
(Alleinstehender Mann, Fall 21)

In den dargestellten Situationen befanden sich die Befragten in persönlichen Krisen, Trennungsphasen oder mussten sich mit schwerwiegenden Krankheiten auseinandersetzen. Kapazitäten, um sich mit Wohn- und Mietangelegenheiten auseinanderzusetzen, blieben ihnen nicht. Zum Teil zogen sie sich vollständig in ihren Wohnungen zurück, vermieden den Kontakt zur Umwelt und öffneten ihre Post nicht mehr. Die Befragten erinnerten sich nicht einmal mehr, ob ihnen in diesen Momenten Hilfe angeboten wurde.

„[Ob Hilfe angeboten wurde,] habe ich im Grunde gar nicht mitbekommen. Ich habe dann nur noch den letzten Brief von meinem Vermieter... die anderen Briefe, die habe ich ja gar nicht mehr geöffnet.“
(Alleinstehender Mann, Fall 30)

„Ja, das war, wie gesagt, ich habe das gar nicht richtig wahrgenommen. Ich habe elf Jahre Beziehung hinter uns. In dem Moment, wie soll ich das erklären, wenn man alles verloren hat, dann will man es nicht wahrhaben. Man traut sich nicht ins Kinderzimmer zu gehen, sind ja die Bilder von den Kindern, die sie selber gemalt haben. Oder das Spielzeug von den Kindern, das Bett von den Kindern. Und ich war froh eigentlich, dass ich die Wohnung aufgeben konnte. Dass war für mich so ein abgehaktes Leben, die musste weg, die Wohnung.“ (Alleinstehender Mann, Fall 16)

In einem ganz besonders tragischen Fall litt ein alleinstehender Mann an so starken, physischen Schmerzen, dass er keine Freude mehr am Leben entwickeln konnte und ein gesichertes Mietverhältnis aufkündigte. Erst nach einer erfolgreichen medizinischen Behandlung, an die er nicht mehr geglaubt hatte, kehrte mit dem Lebensmut das Bewusstsein für den Wohnbedarf zurück.

„Ich habe die letzte Wohnung nicht verloren, ich habe die aufgelöst, ich habe alles gekündigt. Also ich konnte nicht laufen, ich wollte nicht leben. Das ist für mich kein Leben, für mich bedeutet leben

bewegen, dass man aktiv ist, nicht am Fernseher hockt. Als ich am Fernseher gesessen habe, habe ich Schmerzen, Probleme am Rücken, ich saß nur so.... [...]. Im Krankenhaus hat man mich aufgepeppt [...] und dann nach zwei, drei Wochen sollte ich entlassen werden, aber ich hatte keine Wohnung, gar nichts. Ich wusste nicht, dass sie mich wieder ins Leben rufen.“ (Alleinstehender Mann, Fall 20)

Alle Befunde – ganz besonders der letzte geschilderte Fall – zeigen, dass viele der befragten Menschen zum Zeitpunkt, als Wohnungslosigkeit eintrat, ihre Selbsthilfekräfte restlos erschöpft hatten und sich überwiegend ohnmächtig und handlungsunfähig einer existenzbedrohenden Gefahr gegenübersehen, die sie nicht abzuwenden in der Lage waren. Unkenntnis über die gesetzlichen Möglichkeiten und vorhandene Angebote verbanden sich mit Überforderung und Erschöpfung zu Resignation. Scham und Selbstbezeichnungen taten ein Übriges:

„Ich hätte mich mehr darum kümmern müssen, natürlich. Jeder hat wahrscheinlich mal schwierige Zeiten. [...] Also im Prinzip ist es mein eigener Fehler gewesen.“ (Alleinerziehende Mutter, Fall 23)

Zwei alleinstehende Personen, bei denen wohnbegleitende Hilfen gerade erst ausgelaufen waren bzw. denen das Hilfeangebot aus vorausgegangenen Phasen der Wohnungslosigkeit bereits bekannt war, erklärten mit Scham und Überforderung, dass sie vor Eintritt der erneuten Wohnungslosigkeit keinen Kontakt zu den ihnen vertrauten Stellen aufgenommen haben:

„Die kannten mich alle. Ja und man schämt sich ein bisschen. Wieder abgestürzt. Damals war ich starker Alkoholiker. [...] Wie gesagt, ich hätte damals schon hierher gehen können. Dazu war ich damals nicht in der Lage. Also ich wollte nicht. Ich bin... erstmal rausgegangen.“ (Alleinstehender Mann, Fall 12)

„Ja, kam ein bisschen viel aufeinander. Kündigung beim Arbeitgeber, mit dem Amt Probleme gehabt, sodass das Geld rückwirkend gezahlt worden ist. Und wenn man dann von einem ganzen Monat 20 Tage ohne Geld dasitzt, vielleicht auch mal ein Lebensmittelgutschein bekommt oder sowas, das ist dann schon auch wieder eine schwere Situation. Und die Vermieterin irgendwie bei Laune hält, dass dann nicht gekündigt wird, wenn halt auch die Miete im dritten Monat erst zum 25. eingeht, oder sowas. [...] Und genau zu dem Zeitpunkt ist dann das Betreute Wohnen noch ausgelaufen, also ja, das war natürlich eine blöde Situation. Es hätte Hilfe geben können, auf jeden Fall. [...] Und da hat mir die Sozialarbeiterin dann auch gesagt, warum das BeWo auslaufen lassen? Das hätte noch locker ein halbes Jahr, oder ein Jahr weiterlaufen können.“ (Alleinstehender Mann, Fall 17)

Aus den untersuchten Verläufen kann darauf geschlossen werden, dass die Hilfesysteme für Menschen in Wohnungsnotlagen weniger niedrigschwellig und sichtbar sind, als die professionellen Helferinnen und Helfer dies einschätzen. In den Fallstudien äußerten sich Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Präventionsstellen überzeugt, dass Menschen sich zunächst aus freien Stücken nicht melden. Wenn es aber ernst werde, „bewegen sie sich“ und „finden sie uns“ (Fachkraft). Diese Einschätzung trifft jedenfalls für die hier untersuchten Fälle nicht zu.

Die Fallverläufe zeigen, warum schriftliche Ansprachen ihr Ziel so oft verfehlen. Nach Analyse der vorliegenden Beispiele muss davon ausgegangen werden, dass offensive Informationen, Unterstützung, die frei von Schuldzuweisungen ist, und aufsuchende, nachgehende Angebote einen entscheidenden Beitrag zur Senkung von Risiken leisten könnten.

„Das Einzige, was man halt machen könnte, ist, dass mehr Unterstützung geboten wird, für Menschen, die halt mal Probleme haben, oder so. Weil, jeder bekommt mal Probleme. Und da sind die Hilfen halt sehr bescheiden.“ (Alleinerziehende Mutter, Fall 23)

„Wenn man es weiß, ja. Also ich kann bloß von [der Stadt] hier reden. Aber wenn man es weiß, wo es ist, dann kann man eigentlich auch etwas tun. Weil Wissen ist Macht, und die Macht hat nicht jeder.“ (Alleinstehender Mann, Fall 25)

5.4.1.2 Fallkonstellation 2: Erweitertes Hilfesystem erhält Kenntnis der drohenden Wohnungslosigkeit, es werden jedoch keine wohnraumerhaltenden Maßnahmen eingeleitet

Bei einer zweiten Gruppe von Fällen bestand zum Zeitpunkt des drohenden Wohnungsverlustes Kontakt zum erweiterten Hilfesystem. Zu diesem werden Institutionen wie das Jobcenter, Träger der Jugend- und Sozialhilfe, Sozialdienste der Justizvollzugsanstalten oder Einrichtungen der medizinischen Rehabilitation, sozialpsychiatrische Dienste oder Krankenhaussozialdienste, ggf. aber auch die Polizei oder Ordnungsbehörden gezählt. In einer größeren Zahl der untersuchten Fälle wussten entsprechende Stellen über die Wohnungsnotlage ihrer Klientinnen und Klienten Bescheid. Dennoch wurden weder wohnraumerhaltende Schritte eingeleitet noch die primär für Prävention von Wohnungslosigkeit zuständigen Stellen eingeschaltet:

Die Fachkraft eines Jugendhilfemaßnahmenträgers wusste seit über einem Jahr von der prekären Wohnsituation der Familie ihres Bezugskindes in einer viel zu kleinen Wohnung und ohne gültigen Mietvertrag. Die für Wohnungssicherung und Unterbringung wohnungsloser Menschen zuständige städtische Stelle wurde jedoch erst informiert, nachdem ein Konflikt zwischen der Familie und dem Vermieter aufgrund ausgebliebener Mietzahlungen eskaliert war und die Familie eine neue Unterkunft benötigte. Die Interventionsmöglichkeit, frühzeitig die zuständige städtische Stelle über die drohende Wohnungslosigkeit zu informieren, wurde nicht genutzt.

Nach Verlust des Arbeitsplatzes übernahmen die Jobcenter in mehreren Fällen nur für einen begrenzten Zeitraum die vollen Mietkosten. In dem Wissen, dass es bei gleichbleibendem (Transfer-) Einkommen der entsprechenden Haushalte früher oder später zu Problemen bei der Mietzahlung kommen würde, übernahmen sie nach einer Übergangszeit nur noch den Anteil der Mietkosten, der den Richtwerten der Kosten der Unterkunft entsprach. Eine Interventionsmöglichkeit hätte darin bestanden, Unterstützung bei der Beschaffung von Alternativwohnraum anzubieten.

Der Sozialarbeiter einer Justizvollzugsanstalt überprüfte erst zwei Monate nach Inhaftierung und nur auf Bitte des Insassen hin, ob eine Wohnungssicherung während der – letztlich nur drei Monate währenden – Untersuchungshaft möglich war:

„Da war ich fix und fertig, dass ich ins Gefängnis rein muss. [...] Da habe ich gar nicht an die Wohnung gedacht oder sonst irgendwas. Aber nach zwei Monaten habe ich mal einen Brief gekriegt vom Vermieter, was da schon für Mietrückstände dastehen, und ich soll mich darum kümmern, ansonsten gibt es eine Zwangsräumung und das alles. [...] Da gibt es zwar so einen Sozialarbeiter oder irgendeinen, der sich um die Leute kümmert. Mit dem habe ich dann auch gesprochen und so. Und der hat gesagt, ja, müssen wir mal gucken was wir machen können. Ich weiß es nicht, sagt er, wie das läuft und so. Das kann ich dir noch nicht sagen. Und dann habe ich dem einen Tipp gegeben. Und irgendwann kam er mal an und sagte, ist alles zu spät. Der Vermieter will, dass ich ausziehe.“ (Alleinstehender Mann, Fall 21)

Hilfe bei der Suche von Alternativwohnraum wurde ebenfalls nicht gestellt. Der Mann wurde im Anschluss an die Untersuchungshaft in die Wohnungslosigkeit und Zuständigkeit eines Bewährungshelfers entlassen.

5.4.1.3 Fallkonstellation 3: Präventionsstelle erhält Kenntnis der drohenden Wohnungslosigkeit, es werden jedoch keine wohnraumerhaltenden Maßnahmen eingeleitet

Bei der dritten Gruppe kam es zu einem Kontakt zwischen den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten und den Institutionen im Hilfesystem der Wohnungsnotfallhilfen (Kommunen, freie Träger). In der Regel suchten die Betroffenen die entsprechenden Stellen entweder selbst auf oder die zuständigen Stellen waren bereits direkt oder indirekt in den Fall involviert (Betreutes Wohnen, Entlassungsmanagement eines Krankenhauses etc.). In diesen Fällen scheiterte die Einleitung von wohnraumerhaltenden Maßnahmen an der Verfügbarkeit bedarfsgerechter Hilfen, bürokratischen Hürden und in Ausnahmefällen anscheinend auch an der fehlenden Bereitschaft der beteiligten Stellen, die drohende Wohnungslosigkeit und den damit einhergehenden Unterbringungsbedarf noch abzuwenden:

Nach der Trennung und dem Auszug seiner Frau und den gemeinsamen Kindern konnte der transfereinkommensabhängige Familienvater die große Mietwohnung nicht mehr dauerhaft finanzieren. Auf Initiative des Vermieters wurde er zwar von einem freien Träger der Wohnungsnotfallhilfe angeschrieben und zu einem Beratungsgespräch eingeladen. Die Einleitung von Hilfen scheiterte an einem Problem, das auch in der Online-Befragung mehrfach angesprochen wurde: Viele Menschen werden allein aus dem Grund wohnungslos, weil sie es ablehnen, sich von einem geliebten Tier zu trennen. (Große) Hunde stellen bei einer Neuanmietung stets ein Hemmnis dar, und es gibt nur wenige Einrichtungen, in die Haustiere mitgebracht werden dürfen.⁶¹ So war es auch in diesem Fall:

„[Hilfe] gab es schon so, aber ich habe die nicht angenommen. Das war eine Wohnungslosenhilfe für Zwangsräumungen. [Und die haben mich angeschrieben.] Ja, aber die haben auch gesagt, ich soll meinen Hund abgeben. Und ich bin da stur, meinen Hund gebe ich nicht ab. [...] Ich habe meinen Kater abgegeben [...]. Und das [...] hat schon wehgetan. Das ist ja ein Teil auch von mir, die Tiere lieben [...] Ja und ich bin nicht drauf eingegangen.“ (Alleinstehender Mann, Fall 16)

Eine alleinerziehende Mutter und ihre zwei Kinder waren innerhalb eines Jahres gleich zweimal aufgrund von Mietschulden von Wohnungslosigkeit bedroht. Beim ersten Mal nahm die noch zur Schule gehende, achtzehnjährige Tochter Kontakt zu einer städtischen Stelle auf, die schließlich die Mietschulden übernahm, wodurch die Wohnung erhalten werden konnte. Beim zweiten Mal wagten weder die Mutter noch die Tochter, erneut Kontakt zu der Wohnungssicherungsstelle aufzunehmen. Die achtzehnjährige Tochter suchte dagegen eine stationäre Einrichtung für junge Wohnungslose auf, bei der ihr kurzfristig ein Platz angeboten wurde. Wohnraumerhaltende Maßnahmen für sie wurden von der Einrichtung nicht erörtert, und die zuständigen Stellen wurden auch nicht über die drohende Wohnungslosigkeit der Restfamilie informiert. Die Mutter und der Bruder kamen beim Lebenspartner der Mutter unter.

Eine alleinerziehende Mutter mit Mietschulden wurde im Vorfeld des Wohnungsverlustes von der kommunalen Stelle für Wohnraumsicherung angeschrieben. Eine Mietschuldenübernahme scheiterte jedoch an der fehlenden Bereitschaft des Vermieters, die hilfsweise erfolgte ordentliche Kündigung zurückzuziehen. Eine Versorgung mit Ersatzwohnraum gelang nicht.

Mehrere alleinstehende Personen berichten, dass ihre Bitten um Mietschuldenübernahme von kommunalen Stellen abgelehnt wurden, wodurch eine bestehende Interventionsmöglichkeit (aus unbekannten Gründen) nicht genutzt wurde:

⁶¹ Umgekehrt machen aber Therapieeinrichtungen oder stationäre Einrichtungen die gute Erfahrung, dass die Möglichkeit, Tiere mitzubringen, die Therapietreue erhöht und offenbar stabilisierend wirkt.

„Voraussetzung [des Vermieters] war, ich sollte zur Wohnungssicherungsstelle gehen. Da fragen, ob sie mir die Schulden zahlen, gibt ja so eine Möglichkeit. Und dann waren da eben drei verschiedene Sachbearbeiter, dreimal musste ich meine Geschichte neu aufrollen. Dann war ich natürlich nicht mehr so emotional wie beim ersten Mal, weil man stumpft natürlich mit der Zeit ab. Beim ersten Mal war das halt so: ‚Wir sehen gar keinen Grund, warum wir Ihre Wohnung nicht bezahlen sollten.‘ Und beim letzten Fall war das so: ‚Ihr Fall ist ein ganz besonderer. Wir zahlen nicht aufgrund dieser vorherigen Kündigung.‘“ (Alleinstehender Mann, Fall 27)

Zwei alleinstehende Männer verloren ihre Wohnung aufgrund starker gesundheitlicher Beeinträchtigungen. Im ersten Fall wurde der Mietvertrag vom Wohnungsgeber gekündigt und die Räumung angedroht, da sich der Betroffene nicht angemessen um den Zustand der Wohnung kümmern konnte. Kurz vor der Zwangsräumung nahm der Mann Kontakt zum Kostenträger für Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII auf und wurde in die örtliche Obdachloseneinrichtung vermittelt. Verhandlungen mit dem Wohnungsunternehmen, ob und unter welchen Bedingungen die Kündigung zurückgezogen werden konnte, wurden nicht geführt. Der andere Mann bewohnte zusammen mit einer Bekannten eine angemietete Doppelhaushälfte und erhielt regelmäßig Betreuung im Wohnraum (Betreutes Wohnen). Aufgrund gesundheitlicher Beschwerden und der Tatsache, dass er sich nicht mehr selbst versorgen konnte, wurde ihm angeraten, in ein stationäres Wohnheim für wohnungslose Menschen nach §§ 67 ff. SGB XII umzuziehen. Nachdem er zuvor in kürzester Zeit 20 Kilogramm Körpergewicht verloren hatte, wurde die Idee verworfen, mit Unterstützung eines Pflegedienstes in der Wohnung zu bleiben. In beiden Fällen wurde, wenn überhaupt, nur ansatzweise geprüft, ob unter Hinzuziehung hauswirtschaftlicher Dienste und Pflegehilfen ein eigenständiges Wohnen möglich gewesen wäre.

Ein Bewährungshelfer vermittelte seinen Klienten nach Entlassung aus der Untersuchungshaft auf Selbstkostenbasis in ein Hotel (25 €/Nacht), bis nach einer Woche ein Platz in einem stationären Wohnheim nach §§ 67 ff. SGB XII frei wurde. Andere Versorgungsoptionen, beispielsweise mit Wohnraum, wurden nicht geprüft.

Die Sozialarbeiterin eines Krankenhauses vermittelte einen alleinstehenden Mann nach erfolgreicher Behandlung ohne Umschweife in ein stationäres Wohnheim nach §§ 67 ff. SGB XII und wendete damit zwar nicht Wohnungslosigkeit, aber zumindest die ordnungsrechtliche Unterbringung ab.⁶²

„[Die Sozialarbeiterin] hat mir das vorgeschlagen. Okay, ich habe das nur gemacht, weil sie so viel für mich gemacht hat und ich konnte nicht nein sagen. Da bin ich mit ihr hier hingekommen ... [...]. Mir hat es hier überhaupt nicht gefallen. Ich habe gesehen, ziemlich düster, weit weg von der Stadt und Katastrophe vom Leben. Aber auf dem Weg [zurück ins Krankenhaus] hat [die Sozialarbeiterin] gesagt ‚wie schön, wie schön‘. Ja, und dann um sie nicht zu enttäuschen, habe ich mir gesagt, du kommst hier hin, bleibst hier ein, zwei, drei Wochen höchstens und dann siehst du weiter. Damit die Frau zufrieden, damit sie nicht enttäuscht ist. Und Gott sei Dank, dass ich so gedacht habe. Bin froh, dass ich hier gegangen bin. [...]. Aber habe mich gefangen und hat mir geholfen.“ (Alleinstehender Mann, Fall 20)

Interventionen der öffentlichen Stellen scheitern nicht selten daran, dass dem Hilfesystem erforderliche Ressourcen fehlen. Einige der Interviewten kontaktieren noch vor Eintritt der Wohnungslosigkeit erfolglos öffentliche Stellen, um Unterstützung bei der Suche nach Wohnraum zu erhalten:

„Bin ich dann hingegangen halt, hab da mein Anliegen halt auch so erklärt, Stress Muttern, kein Bürge mehr, in einem Monat müsste ich raus. So quasi Kurzform. Die meinten an sich kein Ding, probieren wir,

⁶² Meist bleibt den Sozialdiensten der Krankenhäuser wenig Zeit, um sich eine Einschätzung zur Wohnungsnotlage eines Patienten bzw. einer Patientin zu machen. Aufnahmeverfahren und Entlassmanagement fragen aber die Wohnsituation häufig auch gar nicht oder erst zu spät ab.

gucken wir mal, ob wir eine neue Wohnung finden. War halt nicht der Fall.“ (Alleinstehender Mann, Fall 26)

„Ich habe dann in der Gemeinde gefragt, wo ich gewohnt habe. Und da habe ich dann hinterher erfahren, dass die gesamten Wohnungen der Gemeinde geblockt sind und sie die nicht langfristig vermieten, sondern die Wohnungen alle [...] geblockt waren für Saisonarbeiter.“ (Alleinstehende Frau, Fall 4)

5.4.2 Zusammenfassung und Einordnung der Befunde: Umgang mit Krisen und der drohenden Wohnungslosigkeit

Anders als beispielsweise bei der Landesstudie Baden-Württemberg (Evers & Ruhstrat, 2015, S. 115), befand sich unter den befragten Personen und Haushalten ein größerer Anteil an Menschen, die, konfrontiert mit der drohenden Wohnungslosigkeit, selbst keinen Ausweg aus ihrer Notlage erkennen konnten. Fast der Hälfte der Fälle war nicht bekannt, dass sie professionelle Hilfen hätten bekommen können, oder sie wussten nicht, wo und wie sie diese hätten finden können. Einige wenige resignierten und ergaben sich den Problemen, mit denen sie sich überfordert fühlten. Ihre Selbsthilfekräfte waren erschöpft. Insgesamt ließen sich in den Interviews nur wenige Strategien der Selbsthilfe zur Abwendung der drohenden Wohnungslosigkeit erkennen. Bemühungen, sich mit adäquatem Ersatzwohnraum zu versorgen, scheiterten an den schwierigen Bedingungen der örtlichen Wohnungsmärkte. Auch informelle Hilfen durch Familienangehörige oder Bekannte – wie einen Schlafplatz – erhielten die Betroffenen meist erst nach Eintritt der Wohnungslosigkeit und oft nur für kurze Zeit.

Umso mehr hätte es in den vorgestellten Fällen institutioneller Hilfen bedurft, denen es gelingt, die Menschen auch in Situationen zu erreichen, in denen sie für vieles nicht mehr zugänglich sind. Wie bereits an anderer Stelle beschrieben, ist sich die Fachwelt daher einig, dass eine umfassende Präventionsarbeit immer auch (wiederholt) aufsuchend erfolgen muss. Da die interviewten Personen und Haushalte nicht alle in den fünf Untersuchungsorten wohnungslos geworden waren, sondern zum Teil auch aus umliegenden Gemeinden oder anderen Regionen Deutschlands bereits wohnungslos zugezogen waren, und der Eintritt der Wohnungslosigkeit zudem in einigen Fällen bereits Jahre zurückliegt, lässt sich nicht immer rekonstruieren, ob es im Einzelfall auch tatsächlich präventive (aufsuchende) Hilfen gegeben hätte. In den fünf Untersuchungsorten gab es zum Zeitpunkt der Interviews Präventionsstellen, die auch bemüht waren, zumindest einen Teil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte aufzusuchen. Ob die zuständigen Stellen, vorausgesetzt, es gab jeweils welche, überhaupt immer Kenntnis der drohenden Wohnungslosigkeit erlangt haben, lässt sich auf Grundlage der Betroffeneninterviews nicht verifizieren. Die Beispiele der zweiten Fallkonstellation (ein Viertel der Fälle) zeigen sehr anschaulich, wie wichtig es daher ist, dass verschiedene Hilfen auch rechtskreisübergreifend kooperieren, als Brückenköpfe in andere Hilfesysteme fungieren und wesentliche Informationen übermitteln, um zusätzliche, bedarfsgerechte Hilfen zur Überwindung oder Vorbeugung von Notlagen zu aktivieren.

Die Beispielfälle aus allen drei Konstellationen zeigen schließlich potenzielle Ansatzpunkte für sozialstaatliche Interventionen auf. Auch wenn es nicht immer zu einem Kontakt zwischen dem Hilfesystem und den von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen gekommen ist, lassen sich retrospektiv gleichwohl hypothetische Strategien zur Abwendung von Wohnungslosigkeit aufzeigen.

Wenn möglich, sollte Prävention immer darauf abzielen, bestehenden Wohnraum zu erhalten (siehe 4.1). Insbesondere in den Fällen, in denen Mietschulden zur Kündigung geführt haben, lässt sich rückblickend ein rechtlicher Handlungsspielraum zum Wohnungserhalt erkennen. Entweder wurde eine Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II oder nach § 36 SGB XII jedoch gar nicht erst geprüft, weil die betroffenen Haushalte ihren rechtlichen Anspruch nicht kannten und es nicht zu

einem Kontakt zum Hilfesystem kam oder aber eine Mietschuldenübernahme wurde aus verschiedenen Gründen von der zuständigen Stelle oder der Vermieterin bzw. dem Vermieter abgelehnt. Ein Wohnungserhalt wäre auch im Fall der dreimonatigen Untersuchungshaft mit einer rechtzeitig veranlassten Mietfortzahlung nach §§ 67 ff. SGB XII möglich gewesen. Bei den Betroffenen, die aus gesundheitlichen Gründen ihre Wohnung verwahrlosen ließen oder aber ihren Haushalt nicht weiter eigenständig hätten führen können, hätten Verhandlungen mit der Vermieterseite und die Hinzunahme wohnbegleitender und pflegerischer Hilfen die Entstehung von Wohnungslosigkeit ggf. vermeiden können. Einer jungen Selbstmelderin wurde schließlich unumwunden ein Platz in einem stationären Wohnheim angeboten, ohne dass wohnraumerhaltene Optionen geprüft wurden.

Mehrheitlich war eine Wohnungssicherung jedoch gar nicht möglich oder wäre aufgrund der späten Kenntniserlangung nur sehr schwer möglich gewesen. Beispielsweise nach einem kurzfristigen „Rausschmiss“ durch den Partner aus der gemeinsamen Wohnung, nach einem längerfristigen Aufenthalt im Krankenhaus oder wenn die Wohnung nach dem Auszug mehrerer Personen für einen Transfergeldbezieher zu teuer wird. In diesen Fällen kann Wohnungslosigkeit nur noch durch die rechtzeitige Versorgung mit Alternativwohnraum abgewendet werden. Auch in all den Fällen, in denen eine Wohnungssicherung theoretisch noch möglich gewesen wäre, jedoch nicht versucht wurde oder nicht gelang, kann Wohnungslosigkeit durch die Akquise von neuem Wohnraum vermieden werden. In den hier untersuchten Fällen wurden jedoch gleich häufig keine institutionellen Versuche unternommen, den Betroffenen bei der Suche nach angemessenem Wohnraum zu helfen oder es konnte schlichtweg kein adäquater Wohnraum gefunden werden.

„Gewalt ist immer ein Thema auf der Straße.“ (Fallstudieninterview)

Grausame Gewaltakte gegen wohnungslose Menschen, wie der Brandanschlag in Berlin-Schöneweide im Sommer 2018, stellen zwar ein zahlenmäßig kleines Phänomen dar. Laut BAG W starben 2018 jedoch 17 Wohnungslose in Folge von gegen sie gerichteten Gewalttaten. Eine Leitfrage dieser Untersuchung galt daher der Gewaltbetroffenheit von wohnungslosen Menschen.

In den Fallstudien wurden unterschiedliche Formen von Gewalt gegen wohnungslose Menschen thematisiert. Gewaltvorkommnisse, auch in Einrichtungen und Unterkünften, Pöbeleien oder Handgreiflichkeiten seien mehr oder weniger „normal“. „Untereinander“ komme es regelmäßig zu gewalttätigen Übergriffen. Insbesondere würden viele Frauen Opfer sexualisierter Gewalt, doch gebe es nicht selten auch junge Männer, die diese Form der Gewalt erleben, denn Menschen in Mitwohnverhältnissen seien stets abhängig und „der Willkür“ der Wohnungsgeber „ausgeliefert“. Für Frauen, die vor häuslicher Gewalt geflohen seien, so ein wiederkehrender Hinweis in der Online-Befragung, fehle es an geschützter Unterbringung.

Das Zusammenleben mit „sehr vielen“ anderen Menschen in Sammelunterkünften begünstigte nach Einschätzung der befragten Wohnungslosen „Diskrepanzen“ und „Aggressionsprobleme“: Viele waren Zeuge von „Vorfällen“ gewesen, die sie teils mit den Bedingungen des Zusammenlebens und mit „Frust“, teils mit Suchtmittelkonsum und unbehandelten psychischen Erkrankungen erklärten: „Und die wissen nicht mehr, was sie sagen und beleidigen dann. Und rasten dann aus. ... Und wenn man beleidigt wird, dann ist das keine Gefahr. Aber das ist halt, das fördert halt die Aggressivität.“ Einige der interviewten Wohnungslosen bezeichneten sich selbst eher als „aggressiv“ („Gewalttäter ... bin ich nicht stolz drauf“), der größere Teil ging Auseinandersetzungen aber aus dem Weg: „Ich bin alleine geblieben und überall alleine hingegangen.“ Für einige waren die Verhältnisse in den Notunterkünften (Mehrbettzimmer ohne Rückzugsmöglichkeit, Diebstähle und Angst vor Gewalt) ein Grund, solche Einrichtungen zu meiden (vgl. 4.3.3).

12 der 31 (ehemals) wohnungslosen Menschen gaben an, selbst bisher keine Gewalt erlebt zu haben, „jedenfalls nicht so schlimm wie jetzt, was man hier in Berlin gehört hat, dass sie angesteckt werden“. Einer der Befragten berichtete aber, er habe sich aus Vorsicht einer kleinen Gruppe angeschlossen („wir waren vier Ältere, war einer für den anderen da“). Sich nicht ganz sicher fühlen zu können, prägte für diesen Mann das Leben auf der Straße: „Das Schlimmste war immer abends und Wochenende. Da wusste man nie, wer da lang kommt. Oder man war weg nachts, ist am anderen Morgen wiedergekommen. So und da waren die Klamotten, lagen dann überall rum und also. Da haben, entweder hat die jemand gesucht oder bloß so aus Langeweile, die konnten Obdachlose nicht -.“

Einige wohnungslose Menschen berichteten auch von Vertreibungen durch Ordnungs- und Sicherheitspersonal aus dem öffentlichen Raum. So berichtete beispielsweise ein Mann, sein Zelt sei vom Ordnungsamt dreimal abgerissen und seine Habe entfernt worden. Dass wohnungslosen Menschen bisweilen rechtswidrig die Nutzung des öffentlichen Raums verwehrt wurde, thematisierten auch Expertinnen und Experten in den großstädtischen Fallstudien.

Sie wiesen darüber hinaus auf alltägliche Diskriminierungen und Mechanismen der sprachlichen Stigmatisierung durch Begriffe wie „die Zigeuner“, „die Asylanten“ und „die Osteuropäer“ hin, wie sie selbst von einigen Vertreterinnen und Vertretern der befragten Hilfeinstitutionen verwendet wurden: „Da brauchen wir auch eine Haltung in der Stadt, wie gehen wir mit so was um?“ (Freier Träger)

5.5 Akuthilfen und Überwindung von Wohnungslosigkeit

Der Eintritt der Wohnungslosigkeit war für die Betroffenen ein harter Lebenschnitt. Ihre Existenzgrundlage war nicht (mehr) gesichert und es stellte sich die Frage, wo und wie zeitnah eine Unterkunft oder besser noch – eine neue Wohnung – gefunden werden konnte.

Bei der Analyse der aktuellen bzw. letzten Episode der Wohnungslosigkeit lassen sich vier verschiedene Verläufe herausarbeiten. Ein Teil der interviewten Personen und Haushalte kam zunächst bei Bekannten oder Verwandten unter oder landete auf der Straße. Erst deutlich später kamen sie in Kontakt zum Hilfesystem, wurden untergebracht und/oder nahmen eine regelmäßige Beratung in Anspruch. Eine zweite Gruppe kam mehr oder weniger unmittelbar nach Eintritt der Wohnungslosigkeit in einer Einrichtung für wohnungslose Menschen unter (Obdachlosenunterkunft, stationäres Wohnheim etc.). Sowohl für die erste als auch die zweite Gruppe gilt, dass die betroffenen Personen und Haushalte ab Inanspruchnahme der institutionellen Hilfe bis zum Zeitpunkt eines erneuten Wohnungsbezuges bzw. bis zum Zeitpunkt des Interviews die Unterstützung in der Regel konstant in Anspruch nahmen. Bei einer dritten Gruppe von Personen und Haushalten wechselten, zum Teil über Jahrzehnte, Episoden der Straßenobdachlosigkeit, Aufenthalte in institutioneller Unterbringung, Krankenhäusern, Therapieeinrichtungen und Haftanstalten ab. Eine dauerhafte Anbindung dieser Menschen an bestimmte Hilfen gelang bisher nicht. Einer einzigen Person im Untersuchungssample war es als viertem Verlaufstyp schließlich gelungen, innerhalb weniger Wochen und ohne institutionelle Unterstützung eine eigene Mietwohnung anzumieten. Erst im Anschluss nahm diese Person eine allgemeine Sozialberatung in Anspruch.⁶³

5.5.1 Verlaufstyp 1: Verdeckte Wohnungslosigkeit vor Anbindung ans Hilfesystem

Auffällig ist, dass nur die wenigsten der interviewten Personen, bei denen sich der Verlauf in die Wohnungslosigkeit eindeutig rekonstruieren ließ, unmittelbar nach Eintritt der Wohnungslosigkeit institutionelle Hilfe in Anspruch nahmen und/oder eine Einrichtung oder Unterkunft für Wohnungslose aufsuchten. Die überwiegende Mehrheit der interviewten Betroffenen behalf sich vielmehr nach Eintritt der Wohnungslosigkeit zunächst mit einem Schlafplatz bei Familienangehörigen, Freunden oder Bekannten, in selteneren Fällen gingen die Menschen auch direkt „auf die Straße“, schliefen in leerstehenden Abrissbauten, in geöffneten Bankfilialen oder im Zelt. Erst wesentlich später tauchten sie „im System“ der institutionellen Hilfen auf. Bis es jedoch soweit war und eine Beratungsstelle für Wohnungslose aufgesucht wurde, eine ordnungsrechtliche Einweisung in eine Obdachlosenunterkunft oder ein Hotel erfolgte, professionelle Unterstützung bei der Wohnungssuche geleistet und/oder eine regelmäßige Beratung nach §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch genommen wurde, verstrichen in den untersuchten Fällen zwischen wenigen Monaten und bis zu über zehn Jahre. Mehrheitlich dauerte es etwa zwei Jahre, bis ein institutioneller Kontakt zustande kam.

Ein alleinstehender Berufsfernfahrer berichtete, dass er während der Woche mit dem Lastwagen unterwegs war und am Wochenende in einer Wohnung seines Chefs unterkommen konnte. Einige der Interviewten wohnten zum Zeitpunkt des Interviews bereits seit einigen Jahren bei ein und derselben Person, andere mussten sich häufig oder regelmäßig eine neue Bleibe suchen und hin und wieder oder für längere, zusammenhängende Episoden auch auf „die Straße ausweichen“:

„Gut, jetzt habe ich Unterstützung von den Eltern von meiner jetzigen Freundin. Die haben gesagt, kommste mal eine Woche vorbei und dann bleibst du zwei, drei Tage weg, dass die Mieter sich nicht

⁶³ Ohne einen Kontakt zum Hilfesystem wären die Betroffenen nicht in die Auswahl des Untersuchungssamples gekommen.

aufregen. Und dann kann ich wieder ein paar Tage dableiben. [...] Ist auf jeden Fall eine Hilfe, als wenn du nur auf der Straße liegst im Schlafsack.“ (Alleinstehender Mann, Fall 29)

„Jetzt ist es aber mit dem draußen schlafen auch nicht mehr so einfach. Das musste ich nämlich auch schon ein, zwei Male machen. Weil ich bin jetzt bei einem Kumpel unter gekommen, der alle zwei Wochen seine Kinder bekommt. Da muss ich natürlich das Feld räumen. War ab und zu mal bei meiner Ex, aber ist halt meine Ex. Man versteht sich auch nicht immer blendend. Und irgendwann ist es halt ein Engpass. Zum Glück war nicht kalt draußen, konnte man auch draußen schlafen. Aber ich weiß nicht, wie das im Winter gehen soll.“ (Alleinstehender Mann, Fall 27)

Wiederum wählten viele Betroffenen diesen Weg nur deshalb, weil sie nicht um Alternativen wussten. Es war ihnen nicht bekannt, wo sie professionelle Hilfe für Wohnungslose bzw. eine öffentliche Unterkunft hätten finden können. Selbst Menschen, die bereits zum Zweck der Wohnungssicherung (Präventionsstellen) oder bei der Zwangsräumung (Ordnungsamt) im Kontakt zum Hilfesystem gestanden hatten, war nicht immer bewusst, wo sie Hilfe hätten bekommen können. Somit ist die Frage der Sichtbarkeit und Auffindbarkeit vorhandener Hilfen ein entscheidender Faktor für die Wirksamkeit institutioneller Interventionsmöglichkeiten. Eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern wurde beispielsweise nach einer fehlgeschlagenen Wohnungssicherung nicht auf die örtlichen Unterbringungsmöglichkeiten für Familien hingewiesen, ein Beispiel für vorhandene, aber nicht genutzte Interventionsmöglichkeiten:

„Was ich nur doof oder komisch finde, [ist], dass sie mir damals nicht, weil das läuft ja jetzt auch über die [selbe Stelle], dass sie mir das damals nicht [angeboten haben], wo ich jetzt wohne. Das habe ich halt erst anderthalb Jahre später erfahren.“ (Alleinerziehende Frau, Fall 23)

Im Heimatort einer alleinstehenden Frau, die nach einer plötzlichen Trennung wohnungslos geworden war, gab es gar keine Hilfen für wohnungslose Menschen – ein klarer Verstoß gegen das Ordnungsrecht des Landes. Erst mit dem Zuzug in eine größere Stadt wurde sie unterstützt:

„Nein. [...] Ich habe dann da zwar einen Wohnberechtigungsschein bekommen, aber das war dann auch alles was ich in die Hand gekriegt habe. ‚Wo kann ich denn hingehen?‘ Die haben mich angeguckt wie ein Auto. ‚Was stellst du für Fragen, so etwas haben wir hier nicht.‘“ (Alleinstehende Frau, Fall 4)

Zu Beginn der Wohnungslosigkeit und mit der Hoffnung, selbst vielleicht eine bessere Lösung finden zu können, lehnten es eine Reihe der Befragten aus unterschiedlichen Gründen – falschen Informationen, Tierhaltung oder Scham – zunächst auch ab, eine ihnen bekannte Obdachloseneinrichtung o. Ä. aufzusuchen.

„Weil ich kann nicht ins Obdachlosenheim gehen [...]. Erst mal habe ich gehört, dass man da auch Miete zahlen muss.... Ich kenne Kumpels, die da noch sind. Die sind da schon ewig. Die kommen da nicht raus. Und ich denke mal, dass ich da noch viel mehr verwahrlosen würde. [...] Weil Obdachlosenheim ist man ja dann gleich noch mehr abgestempelt. Man ist halt noch in eine andere Schublade geschoben worden wie in der ich jetzt stecke. Jetzt sage ich halt, ja gut, ich bin vielleicht obdachlos, weil ich habe halt keinen eigenen Wohnraum, bin aber bei Kumpels. Wenn man aber sagt, man ist im Obdachlosenheim, dann kriegt man ein Stirnrunzeln. Dann kriegt man wahrscheinlich nicht so einfach eine Arbeit, weil wer will denn mit so jemandem zu tun haben.“ (Alleinstehender Mann, Fall 27)

„Das war immer das Problem, dass es hieß, ich soll meinen Hund abgeben. Aber mein Hund ist ein Teil meiner Familie und den gebe ich nicht ab. Wie meinen Sohn. Und da haben wir schon einen Kampf auf der Straße gehabt, weil die ganzen Obdachlosenhäuser keine Hunde mit aufnehmen. [...] Es gibt so viele Menschen, die sich von ihren Hunden nicht trennen können. [...] Wenn man alles verloren hat, dann bindet der Hund, wie ein bester Freund. Also man liebt seinen Hund. Und es wäre gut, wenn sich da irgendwie drum gekümmert wird, dass es mehrere Häuser gibt, [wo die Menschen dann auch mit ihren

Hunden hingehen können]. Weil wenn du dein Tier im Tierheim abgeben musst, da will das Tierheim ja auch wieder Geld für haben.“ (Alleinstehender Mann, Fall 16)

Ich wusste selber, dass hier halt dieses Obdachlosenheim ist, wo man hingehen hätte können. Aber ich habe mich selber sehr geschämt. Und überall diese Vorurteile, die man so hört, so was hier los ist. War das eigentlich eher so der Weg, den ich niemals einschlagen wollte. Ich hätte lieber auf der Straße gelebt als hier her zu kommen. Einfach halt, wenn man so eine Sache hört mit hier, beklaut jeder hier selber und alle sind nur am Drogen konsumieren. So alles halt, das ist echt, da überlegt man ob man wirklich herkommen will oder nicht.“ (Alleinstehender Mann, Fall 25)

Ein alleinstehender Mann ging davon aus, dass ihm aufgrund einer Handgreiflichkeit in einer vorausgegangenen Phase der Wohnungslosigkeit der Zugang zum örtlichen Obdach in freier Trägerschaft nach wie vor verwehrt sei:

„Wohnheim darf ich nicht mehr. Da habe ich aus bestimmten Gründen Hausverbot. Plötzlich wollte einer [meine Freundin] angreifen und den habe ich mir dann an den Kragen genommen. Und das alleine reicht schon aus, dass du da rausfliegst.“ (Alleinstehender Mann, Fall 29)

Irgendwann waren in den beschriebenen Fällen jedoch alle Möglichkeiten ausgeschöpft und die Betroffenen wandten sich schließlich doch an das offizielle Hilfesystem.

„Ja, irgendwo war das nervig mit der Zeit. Ja, man muss einen festen Platz wiederhaben.“ (Alleinstehender Mann, Fall 8)

In einem Fall erfolgte die Anbindung an das Hilfesystem erst kurz vor der Anmietung eines kleinen, mit viel Zufall gefundenen Apartments: Der zukünftige Vermieter vermittelte den entsprechenden Haushalt an einen freien Träger mit der Empfehlung, sich dort eine Postadresse einrichten zu lassen und ALG-II-Leistungen zu beantragen. Beim einzigen Mehrpersonenhaushalt mit Kindern, der dem ersten Verlaufstyp zuzuordnen ist, kam es nach eineinhalb Jahren zur ordnungsrechtlichen Einweisung (in eine eigene Wohneinheit).

Auf das Hilfesystem wurden die Betroffenen durch Verwandte und Bekannte, berufliche Kontakte, aufsuchende Straßensozialarbeit, das Jobcenter und eigene Internetrecherchen aufmerksam. Einige erhielten Hinweise von Menschen in vergleichbaren Notsituationen und schließlich auch durch Menschen, von denen sie auf der Straße angesprochen und/oder unterstützt wurden.

„Und dann nach ein paar Jahren hat mein Chef gesagt, okay, so und so geht es auch nicht weiter. Zwecks Wohnung und so was. [...] Und da hat er dann, mit meinem Einverständnis natürlich, die AWO angerufen. Und ja, seitdem bin ich bei der AWO.“ (Alleinstehender Mann, Fall 30)

„Aber ich hatte tatsächlich das Glück gehabt, dass ich erstmal bei Bekannten unterkam für die nächste Zeit. Und dann hat eine Arbeitskollegin gesagt, sie kennt das hier so. Dann sind wir zum ersten Mal hier vorstellig geworden.“ (Alleinstehende Frau, Fall 3).

„Aber wie gesagt, man lernt ja auch Leute kennen auf der Straße, die einen dann auch unterstützen finanziell. Also nicht viel. Mal da zwei Euro, mal da fünf Euro. So und denen habe ich aber zu verdanken, dass ich das wieder geschafft habe. Also, dass ich raus gegangen bin. Raus aus der Obdachlosigkeit, weil sie mir gesagt haben ‚so, jetzt kriegst Du einen Tritt in den Arsch, wenn Du Dich jetzt nicht beim Arbeitsamt meldest‘. So, jetzt habe ich ein Problem. Ich hatte ja keine Papiere mehr. Das ist ja alles verloren gegangen mit der Zeit. So, Geld kriegst du wie gesagt nirgendwo. Also was willst du machen? Du kannst dich nur beim Arbeitsamt anmelden, wenn du einen Ausweis hast. Den hatte ich aber nicht mehr. Ja und dann Bekannte von mir die borgte mir dann eben erst mal die 50 Euro, damit ich mir einen

Ausweis und alles kaufen kann. [...] Dann bekam ich auch gleich eine Einweisung ins Obdachlosen asyl.“
(Alleinstehender Mann, Fall 12)

Aus der Perspektive der betroffenen Menschen waren die beschriebenen Verläufe folgerichtig und alternativlos. Sie unternahmen genau das, was ihnen zum Zeitpunkt des Wohnungsverlustes möglich schien. Fanden sie aus ihrer Sicht akzeptable Provisorien – wie der Fernfahrer im Beispiel oben –, dann verfestigte sich ihre zunächst Wohnungslosigkeit unter prekären Bedingungen. Der Druck war höher bei Menschen, deren „Notlösung“ schlechter war. Aber auch unter schwierigen Bedingungen und unter großem Druck konnten Lösungen verstellt sein – wie im Fall des Mannes, der seinen Hund nicht abgeben wollte. Unterbringungsmöglichkeiten „mit Tier“ wären eine vergleichsweise einfache Antwort auf dieses Problem. Erneut zeigt sich auch, dass Hilfesysteme öffentlich deutlicher sichtbar werden müssen und dass eine Inanspruchnahme von Hilfen normalisiert und entstigmatisiert werden müsste, um lange Phasen verdeckter Wohnungslosigkeit zu vermeiden.

5.5.2 Verlaufstyp 2: Sofortige Inanspruchnahme institutioneller Hilfe

Sieben Personen und Haushalte, darunter mehrere Mehrpersonenhaushalte mit Kindern, wurden unmittelbar mit Eintritt der Wohnungslosigkeit in der örtlichen Obdachloseneinrichtung, einem Hotel oder einem stationären Wohnheim nach §§ 67 ff. SGB XII untergebracht. Entweder wandten sie sich direkt an die entsprechenden Einrichtungen oder aber sie wurden durch andere Dienste und Hilfen auf Einrichtungen für Wohnungslose hingewiesen (z. B. Sozialdienste von Krankenhäusern oder Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer).⁶⁴

„Ich habe mich dann direkt an den Sozialarbeiter gewendet und hatte dann auch ein paar Tage später hier einen Termin mit ihm. [...] Ungefähr ein bis zwei Wochen später war dann schon die Möglichkeit, hier einzuziehen“. (Alleinstehende Frau, Fall 7)

„Nein, ich bin am Tag [der Entlassung] zu meinem Bewährungshelfer hingegangen [...], habe mich vorgestellt und ihm die Sache erklärt. Und dann meinte er, ich habe hier [was], wo man wohnen kann und hat hier einen Termin gemacht. Da habe ich noch [eine Woche] im Hotel gewohnt und bin dann hier hingekommen.“ (Alleinstehender Mann, Fall 21)

Um zu einem späteren Zeitpunkt einen Platz in seiner Wunschrichtung erhalten zu können, ließ sich ein junger Erwachsener in ein Obdach mit sozialarbeiterischen Angeboten für unter 30-Jährige einweisen.

Die Unterkunftsmöglichkeiten wurden von den Betroffenen, die dem ersten und dem zweiten Verlaufstyp zugeordnet wurden, ganz unterschiedlich beschrieben und bewertet. Zum Teil erfolgte die Unterbringung in ruhigen Einzelzimmern, abgetrennten Bereichen für Frauen oder abgeschlossenen Wohneinheiten zur ordnungsrechtlichen Unterbringung von Familien mit Kindern. Zum Teil mussten sich die Betroffenen aber auch Mehrbettzimmer mit fremden Menschen teilen und berichteten von katastrophalen Zuständen:

„Die Zimmer an sich waren halt ordentlich eingerichtet und bei Übergabe auch sauber, also das kenne ich auch von anderen Notschlafstellen noch anders. Aber alles was so Gemeinschaftsräume, oder Durchgangsräume, oder Küchen, oder eine Waschküche oder so... ach, Rattenfallen aufgestellt. Und in der Küche Rattenkot und tote Tiere, die Fenster fett beschmiert. Und Fäkalien auf Toilette, überall

⁶⁴ Auch der Mehrpersonenhaushalt mit Fluchthintergrund ist diesem Verlaufstypen zuzuordnen. Seit der Ankunft in Deutschland wurden der Vater mit seiner Tochter in verschiedenen Sammelunterkünften für Geflüchtete mit und ohne Schutzstatus untergebracht, bis sie eine eigene Wohnung anmieten konnten.

rundherum auf Toilette, da konnte man nicht auf Toilette gehen und sowas. [...] Und oftmals auch Polizeieinsätze und so.“ (Alleinstehender Mann, Fall 17)

„Je mehr Menschen aufeinander hocken... so da wird schon mal abends Musik laut gemacht mit Bass bis sonst wann. Wenn man da um 5:30 Uhr aufstehen müsste, ist das schon nicht ganz so einfach. Das hat sich jetzt mit der Drei-Mann-WG gebessert, ist was ruhiger. Aber so umständemäßig, ja man [steckt] durch die Wohnungslosigkeit schon viel ein.“ (Alleinstehender Mann, Fall 26)

Vier Haushalte waren zwischenzeitlich auch in Hotels untergebracht. Während alleinstehende Personen die Unterbringung in einem Hotel eher positiv bewerteten, beklagten insbesondere die Mehrpersonenhaushalte mit Kindern die fehlenden Kochmöglichkeiten zur Zubereitung warmer Mahlzeiten und die Enge der Zimmer. Manchenorts erfolgte vor einer obligatorischen Tuberkuloseuntersuchung noch vor der eigentlichen Unterbringung eine mehrtägige Notaufnahme.

Einige der Interviewten befanden sich zum Zeitpunkt des Interviews bereits seit über einem Jahr in einem Obdach. Zum Teil erhielten die Menschen im Rahmen der ordnungsrechtlichen Unterbringung auch sozialarbeiterische Unterstützung oder wurden bei Arztterminen und Ämtergängen begleitet. Ein Betroffener hob insbesondere die gesundheitlichen Versorgungsmöglichkeiten hervor, auf die er „auf der Straße“ verzichten musste (gekühlte Aufbewahrung von Medikamenten; geschultes Personal).

Andere wiederum zeigten sich hinsichtlich der erhaltenen bzw. fehlenden sozialarbeiterischen Unterstützung enttäuscht:

„Nein, gar nicht. Da sind zwar Sozialarbeiter und Betreuer herumgerannt. Aber wohnungsmäßig und so hatte ich das Gefühl, die versuchen dir gar nicht zu helfen. Die versuchen, dass du da drinbleibst. Weil die müssen ihre Plätze auch besetzen. Meine Einstellung, liege ich wahrscheinlich falsch mit.“ (Alleinstehender Mann, Fall 29).

Beratung und Begleitung erhielt ein Teil der Wohnungslosen aber auch über ambulante Beratungsstellen für Wohnungslose; Postadressen und Geldverwaltung wurden eingerichtet, Transferleistungen beantragt, Unterlagen sortiert, Schuldnerberatungen durchgeführt, Ämtergänge begleitet, Anschlusshilfen vermittelt oder Wohnungen gesucht. Die Klientinnen und Klienten der Beratungsstellen bewerteten es positiv, eine Ansprechperson zu haben, die zu verschiedenen Sachverhalten zu Rate gezogen werden kann. Außerdem habe sich bei Ämtern die Bearbeitungs- und Wartezeit verkürzt, wenn die Betroffenen durch Sozialarbeiterinnen oder Sozialarbeiter begleitet wurden. Bei der Suche nach Wohnraum fühlten sich die noch wohnungslosen Interviewten jedoch nicht so gut unterstützt:

„Bin dann gleich auch zu der Beratungsstelle gegangen, weil die auch Leuten in der Wohnungslosigkeit unterstützen sollen. [...] Alle zwei Wochen gehe ich da halt hin. Aber mehr als ein „oh, da weiß ich jetzt auch nicht weiter“ kam da halt auch nicht. Aber die Menschen werden ja von der Stadt bezahlt. Und dieses Geld ist schon viel mehr Geld gewesen als ich ab und zu mal gebraucht hätte für irgendeine Wohnung, womit mir mehr geholfen würde.“ (alleinstehender Mann, Fall 27)

Im Kontext der zur Verfügung stehenden und ggf. in Anspruch genommenen Hilfen in der Zeit der Wohnungslosigkeit wurde von den interviewten Personen und Haushalten häufig auch das Jobcenter genannt. Nicht selten wurden die wohnungslosen Personen und Haushalte zunächst ans Jobcenter verwiesen und von dort ins Hilfesystem für Wohnungsnotfälle weitervermittelt. In anderen Fällen erfolgte keine Weitervermittlung, obwohl das Jobcenter über die Wohnungsnotlage der Menschen informiert war. Auch bei der Bewilligung von Wohnraum und Sonderwohnformen für körperlich eingeschränkte Wohnungslose kommt dem Jobcenter eine bedeutende Rolle bei. Eine

Herausforderung bestand für einige der Betroffenen in den bürokratischen Anforderungen, die von Seiten des Jobcenters und weiteren Ämter an sie gestellt wurden:

„Bis das ALG I bewilligt wurde, hat das Ganze ewig dauert. Musste ich zusätzlich noch vorher Hartz IV beantragen, weil irgendwo muss [das Geld] ja herkommen. [...] Und dann wusste auch immer keiner mit so einer Situation umzugehen, weil sie das wahrscheinlich nicht so oft haben. Und dann haben die mich von da nach da geschickt, das ist wie Passierschein A beantragen aus Asterix und Obelix, da läufst du da durch das Haus und weißt eigentlich gar nicht... die Auskunft, die dir jemand gegeben hat, gibst du jemandem. Und der guckt dich an wie ein Auto und denkt sich: ‚Was laberst denn du für einen Scheiß? So ist es nicht‘. Kommt aber auch keiner mit von denen, die mir das gesagt haben, dass die sich mal alle an einen Tisch setzen.“ (Alleinstehender Mann, Fall 27)

Die Personen, die dem zweiten Verlaufstyp zugeordnet wurden, kannten das Hilfesystem aus früheren Kontakten oder sie hatten Glück. Sie trafen auf Institutionen oder Personen, denen das Hilfesystem für Menschen in Wohnungsnotlagen bekannt war. Selbst ihre Kritik an Unterbringungsmöglichkeiten zeigt, dass sich die Lebenslage mit einem sicheren Dach über dem Kopf deutlich verbessert. Unterbringungsangebote wurden von den betroffenen Menschen danach bewertet, wie viel Rückzugsmöglichkeit und Privatheit sie boten. Als positiv hoben sie ruhige Einzelzimmer, abgetrennte Bereiche für Frauen oder abgeschlossene Wohneinheiten für Familien hervor. Negativ fielen die Bewertungen bei der Unterbringung in Mehrbettzimmern und bei problematischen hygienischen Verhältnissen aus. Wie diese Wünsche an die ordnungsrechtliche Unterbringung deutlich machen, wäre die Versorgung mit Wohnraum der beste Weg, um ihre Wohnungsnotlagen zu beenden.

5.5.3 Verlaufstyp 3: Wechselhafte Karrieren der Wohnungslosigkeit

Drei alleinstehende Männer und ein Paar ohne Kinder pendelten seit Jahren bzw. Jahrzehnten zwischen „der Straße“, ordnungsrechtlichen Unterkünften, (Entzugs-)Kliniken und Therapieeinrichtungen, verschiedenen Hilfesystemen und zum Teil auch Hafteinrichtungen hin und her. In allen vier Fällen gab es mehr oder weniger starke Hinweise auf psychische Probleme, übermäßigen und/oder illegalen Drogenkonsum und/oder wiederholte Erfahrungen mit physischer Gewalt. Mindestens zwei der vier Haushalte lebten zwischenzeitlich auch über zwölf Monate in Trägerwohnraum bzw. eigenem, mietvertraglich abgesicherten Wohnraum. In einem Fall wurde das Wohnraumnutzungsverhältnis aus nicht ermittelbaren Gründen durch den Träger aufgekündigt, im zweiten Fall fühlte sich der Mieter nach Auslaufen der wohnbegleitenden Hilfen und einer persönlichen Krise überfordert, kündigte die Wohnung und bewarb sich um einen Platz im stationären Wohnen.

Diesen vier „Wohnkarrieren“ ist gemeinsam, dass es den verschiedenen Hilfesystemen, insbesondere der Drogenhilfe, der sozialpsychiatrischen Hilfe und der Wohnungslosenhilfe nicht gelungen ist, den Menschen ein dauerhaftes, bedarfsgerechtes Angebot zu unterbreiten oder die Menschen zur Annahme zu motivieren. Immer, wenn es zu einer persönlichen Krise, einem „Rückfall“ oder Ähnlichem kam, fanden das Hilfesystem und die Betroffenen nicht schnell genug zueinander.

5.5.4 Verlaufstyp 4: Direkte Reintegration in Wohnraum

Nur einer einzigen alleinstehenden Person aus dem Untersuchungssample ist es gelungen, sich nach Eintritt der Wohnungslosigkeit innerhalb weniger Wochen (selbstständig) mit Wohnraum zu versorgen und die Wohnungslosigkeit somit vergleichsweise schnell zu überwinden. Nach einem Streit mit ihrem Lebenspartner verließ sie die gemeinsame Wohnung und kam zunächst bei ihrem

Bruder unter, bis sie nach acht Wochen in eine eigene Zweizimmerwohnung ziehen konnte, um die sie sich eigenständig bemüht hatte.

Ein letzter Fall ließ sich nicht eindeutig zuordnen.

5.6 Überwindung von Wohnungslosigkeit

Mit Ausnahme von wenigen Menschen, die zum Zeitpunkt des Interviews wohnungslos, aber noch nicht wieder auf der Wohnungssuche waren, hatten alle Befragten – darunter auch die zehn Haushalte, die bereits wieder in mietvertraglich abgesichertem Normalwohnraum lebten – Erfahrungen mit der Wohnungssuche aus Obdachlosigkeit und den damit verbundenen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt gemacht.

Nur eine junge Frau, die aus der Wohnung ihrer Mutter direkt in ein stationäres Wohnheim nach §§ 67 ff. SGB XII gezogen war, befand sich zum Zeitpunkt des Interviews noch in der „Eingewöhnungsphase“ in der Einrichtung, und zwei weitere Einzelpersonen im stationären Wohnen wollten sich nach eigener Aussage noch weiter stabilisieren und nicht auf die tägliche Unterstützung und die Geselligkeit verzichten, die sie vor der Einsamkeit in der Wohnung schützte.

Die übrigen befragten wohnungslosen Personen und Haushalte äußerten ihr großes Bedürfnis nach „Ruhe“ und einer eigenen Wohnung. Mehrpersonenhaushalte wünschten sich ausreichend Zimmer für ihre Kinder, alleinstehende Personen wären mit einer Zweizimmerwohnung und in Ausnahmefällen auch mit einer Einzimmerwohnung zufrieden gewesen. Die überwiegende Mehrheit der Befragten fühlte sich an den aktuellen Aufenthaltsort gebunden und beschränkte die Wohnungssuche in der Regel auf den örtlichen Umkreis. Je nachdem, ob die Interviewten einer Beschäftigung nachgingen, körperlich beeinträchtigt waren und/oder medizinische Versorgungsbedarfe hatten, wünschten sie sich nach Möglichkeit zudem eine Wohnung in der Nähe ihrer Arbeitsstelle, eines Krankenhauses oder eine ebenerdige Wohnung:

„Ich bin eigentlich schmerzfrei. Also was ich nicht unbedingt mehr möchte, ich möchte nicht mehr unter das Dach. Bin ich ganz ehrlich. Ich habe Rheuma... irgendwann [in den] vierten oder fünften Stock hochkrabbeln, wird dann nicht mehr funktionieren, geht nicht. Aber ansonsten...“ (Alleinerziehende Frau, Fall 4)

Ein alleinstehender Mann schloss es lediglich aus, in ein „Ghetto“ zu ziehen. Ein anderer mit starken gesundheitlichen Beeinträchtigungen wollte unbedingt in ein „Betreutes Wohnen“ einziehen:

„Ich bräuchte jemanden, der mir mal auf die Finger guckt, dass ich das nicht wieder vermüllen lasse oder so. Wir haben Pflegestufe mit beantragt jetzt. [...] Sauber machen, [...] aber, dass mal geguckt wird. Ich bin halt dafür ein bisschen veranlagt.“ (Alleinstehender Mann, Fall 10)

Neben dem Internet durchsuchten viele der aktuell Wohnungssuchenden auch Zeitungen nach Wohnungsanzeigen oder gingen Hinweisen von Freunden und Bekannten nach. Sie sprachen bei Wohnungsunternehmen vor und fragten bei kommunalen Stellen nach, ob Wohnraum für Wohnungsnotfälle vorgehalten wird. Ein wohnungsloser Mann versuchte seine Mietschulden bei einem großen Wohnungsunternehmen in kleinen Raten zu tilgen, da er hoffte, dadurch wieder für Wohnungen „freigegeben“ zu werden. Unterstützung erhofften sich alle von institutionellen Hilfen bei der Wohnungssuche.

5.6.1 Institutionelle Unterstützung bei der Reintegration in Wohnraum

Zum Zeitpunkt der Interviews lebten zehn Haushalte bereits wieder in mietvertraglich abgesichertem Normalwohnraum (darunter auch Menschen mit wiederholter oder mehrjähriger

Wohnungslosigkeitserfahrung). Lediglich in zwei dieser Fälle war die eigenständige Suche nach Wohnraum ohne jegliche institutionelle Unterstützung gelungen. In einem Fall handelt es sich um eine alleinstehende Frau, die nach der Trennung von ihrem Mann und dem Auszug aus der gemeinsamen Wohnung vorübergehend bei ihrem Bruder und ihrer Schwägerin untergekommen war. Unmittelbar mit Eintritt der Wohnungslosigkeit stellte sie einen Wohnungsantrag bei einem kommunalen Wohnungsunternehmen und erhielt trotz Schulden in weniger als acht Wochen eine Zweiraumwohnung zur Miete angeboten. Auch einem alleinstehenden Mann, der über drei Jahre ganz auf sich allein gestellt „auf der Straße“ gelebt hatte, gelang es ohne institutionelle Hilfe und mit Hilfe des Zufalls, seine Wohnungslosigkeit zu überwinden. Eher beiläufig hörte er davon, dass in einem privat vermieteten Haus ein Zimmer freistand. Er stellte sich beim Vermieter vor und wurde von diesem gebeten, sich bei einem freien Träger eine Post- und Meldeadresse einzurichten, um SGB-II-Leistungen beziehen und Kosten der Unterkunft beantragen zu können. Mittlerweile lebte der Mann seit etwa drei Jahren mietvertraglich abgesichert in dem Haus, in dem überwiegend Studentinnen und Studenten leben. Er bewohnt ein etwa 16 Quadratmeter großes Zimmer mit Kochgelegenheit und verfügt zusätzlich über ein eigenes, kleines Badezimmer. In beiden Fällen entstand der Kontakt zu freien Trägern der Wohnungsnotfallhilfe erst während bzw. nach dem Bezug von Wohnraum. Beide erhielten auch Jahre später noch regelmäßige Beratung in sozialen Angelegenheiten, wenn auch keine Einzelfallhilfe mit Hilfeplanverfahren.

In den anderen acht Fällen, in denen die Überwindung der letzten Episode der Wohnungslosigkeit schon gelungen war, waren es kommunale Fachstellen, Beratungsstellen nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten oder spezielle Organisationseinheiten für Wohnraumakquise in freiverbandlicher Trägerschaft, die den Wohnraum für ihre Klientinnen und Klienten ausfindig und zugänglich machen konnten:

In einem Fall reichte es, dass der bisherige Maßnahmenträger nach §§ 67 ff. SGB XII „beim Vermieter ein gutes Wort eingelegt“ hatte. Gleich mehrere der interviewten Personen und Haushalte wurden durch die Fachkraft einer Beratungsstelle nach §§ 67 ff. SGB XII unterstützt, die über gute Beziehungen zur örtlichen Wohnungswirtschaft verfügte und hierüber Wohnraum vermitteln konnte. Ihre Klientinnen und Klienten wurden auch nach Unterschrift des Mietvertrages noch regelmäßig von ihr in der Beratungsstelle unterstützt oder erhielten wohnraumbegleitende Hilfen durch einen anderen Träger. In einem Fall gab es die Vereinbarung, dass die Wohnung nur bezogen werden konnte, wenn der Mieter innerhalb von zehn Jahren in kleinen Raten seine Altschulden beim selben Wohnungsgeber abbezahlt. Eine alleinstehende Einzelperson in einer Großstadt wurde bei der Wohnungssuche durch eine spezielle Akquisestelle eines freien Trägers unterstützt. Sie erhielt jedoch zunächst nur einen befristeten Untermietvertrag und wohnbegleitende Hilfen. Erst nach sechs Monaten sollte ihr der Hauptmietvertrag überschrieben werden. Einer alleinstehenden Frau und einem Mehrpersonenhaushalt mit Fluchthintergrund wurden die Wohnungen schließlich über kommunale Fachstellen vermittelt. Alle in Wohnraum reintegrierten Haushalte zeigten sich im Großen und Ganzen mit ihren Wohnungen zufrieden.

Beim Großteil der aktuell wohnungslosen Menschen war die Wohnungssuche bislang – trotz institutioneller Unterstützung – vergeblich gewesen.

Zwei alleinstehende Männer berichteten aber von ganz konkreten Aussichten, in Kürze ebenfalls eine eigene Wohnung beziehen zu können. Einer von beiden hatte die Zusage für einen Platz in der Trainingswohnung eines freien Trägers mit der Aussicht bekommen, nach sechs Monaten Probewohnen und Hilfeplanverfahren einen eigenen Mietvertrag für dieselbe Wohnung zu erhalten. Wohnbegleitende Hilfen benötige er zwar nicht, aber ohne vergleichbare Verfahren würde er nach eigener Aussage niemals eine Wohnung finden. Der andere berichtete von einer Wohnung, die ihm sein Betreuer organisiert habe und die nach der bei ihm anstehenden Alkoholentgiftung bezugsfertig sein sollte (den Mietvertrag konnte er noch nicht einsehen). Er war bereits seit über 20 Jahren

wohnungslos. In einem dritten Fall wurde ein ordnungsrechtlich untergebrachter Mann aufgrund einer starken gesundheitlichen Beeinträchtigung durch eine Beratungsstelle dabei unterstützt, eine betreute Wohnform zu finden, in der er pflegerisch versorgt werden konnte. Alle bisherigen Angebote wurden jedoch durch das Jobcenter abgelehnt. Ein Widerspruchsverfahren lief noch.

Auch mit professioneller Hilfe ist die Wohnungssuche kein Selbstläufer. Die Interviews enthalten (wie auch Online-Befragung und Fallstudien aus anderer Perspektive) mehrere Hinweise darauf, dass mittlerweile auch kommunale und freiverbandliche Stellen Schwierigkeiten hatten, Wohnraum für ihre Klientinnen und Klienten zu finden. Aus der Not heraus wurden den Befragten zum Teil schon Wohngemeinschaften mit anderen Wohnungslosen angeboten, die jedoch nicht den Wünschen und Vorstellungen der Betroffenen entsprachen.

„Bloß zurzeit sind da nur Dreiraumwohnungen und ich müsste hier einen mitnehmen. Da sehe ich keinen Sinn. Ich will nicht mit jemandem da zusammen, ich wollte eigentlich alleine. Und da habe ich gesagt: Na, dann bleibe ich eben solange hier.“ (Alleinstehender Mann, Fall 23)

5.6.2 Hürden und Barrieren bei der Wohnungsversorgung

Die Erfahrungsberichte der wohnungslosen Menschen bei der Wohnungssuche waren insgesamt von einer tiefen Resignation geprägt. Die interviewten Personen und Haushalte sahen sich zumeist unüberwindbaren Hürden und Barrieren am Wohnungsmarkt ausgesetzt, denen sie nichts zu entgegensetzen hatten. Zudem wurde deutlich, dass die Wohnungssuche aus der akuten Wohnungslosigkeit und ggf. Mittellosigkeit heraus besonders mühselig und geldaufwendig ist. Die Suche über das Internet erfordert einen regelmäßigen Zugang zum Netz und in der Regel einen eigenen E-Mail-Account, der ebenfalls regelmäßig überprüft werden muss. Kommt es zu einem Wohnungsbesichtigungstermin, entstehen bei einer Anreise mit öffentlichen Verkehrsmitteln ggf. zusätzliche Kosten:

„Wenn ich jetzt auch im Internet irgendwie Wohnungen finde, dann melde ich mich und fahre auch da hin. Obwohl das ja mit dem Fahrgeld auch immer nochmal so Extrakosten sind, wo man dann zusehen muss, wo man die wieder einspart.“ (Alleinstehende Frau, Fall 4)

Eine Vielzahl an Hürden und Barrieren verhinderten aus Sicht der Befragten die Anmietung von angemessenem Wohnraum.

Wie auch für die Praktikerinnen und Praktiker in den Teiluntersuchungen 1 und 2 stellte für viele der von Wohnungslosigkeit Betroffenen der nicht verfügbare Wohnraum für Geringverdienende das zentrale Problem dar. Auch in den ländlichen Regionen berichteten die Betroffenen von Wohnungsbesichtigungsterminen mit bis zu 20 Mitbewerberinnen und -mitbewerbern. Die Kosten der Unterkunft für Transfergeldempfangende schätzten die frustrierten Menschen, die vergeblich auf Wohnungssuche waren, zudem als zu niedrig ein:

„Es wird ja dieser Mietspiegel vorgegeben... und der ist überhaupt nicht realistisch, was die hier anbieten. Auch wenn man die Mietpreise hier mittlerweile... das ist vollkommen unrealistisch.“ (Alleinstehender Mann, Fall 10)

Zugriff auf Wohnraum zu erhalten ist besonders schwer, wenn die wohnungslosen Menschen Mietschulden oder aufgrund anderer Schulden negative SCHUFA-Einträge haben. Wie die nachfolgend exemplarisch aufgeführten Zitate zeigen, ist auch der Besitz von (großen) Hunden, Erwerbslosigkeit oder allein die Tatsache, sich aus der Wohnungslosigkeit heraus um Wohnraum zu bewerben häufig ein Ausschlusskriterium bei der Wohnungsvergabe. Auch ein ausländisch klingender Name bzw. ein Akzent und/oder mehrere Kinder erschwerten die Wohnungssuche:

„Mit Mietschulden, da kriegst du meistens nicht mal eine Antwort. Von 20 Bewerbungen kommen dann drei Rückrufe. Das ist einfach schwierig, mit Mietschulden eine Wohnung zu finden. Und überhaupt von Hartz IV, von der Straße aus eine Wohnung zu kriegen, ist auch einfach schwer. Und dann rufst du da an, total lieb, total freundlich. Es gibt nur noch ein Problem: ‚Woher kommt denn Ihr Einkommen und wer passt tagsüber auf Ihren Hund auf?‘ Oder ‚wie haben Sie das geregelt mit Ihrer Arbeit?‘ ‚Naja, wir sind schon vier Mal auf die Fresse geflogen mit Hartz IV.‘ Alle in einen Topf gestopft. Und, ja, der Hund kam auch nicht gut an. Das ist schwierig.“ (Alleinstehender Mann, Fall 16)

„Und bei den anderen Sachen, die man so mal anruft, wenn ich mir selbst eine Wohnung raussuche, ist vielleicht noch dieses Klischee, wenn man sagt Obdachlosenheim. Du bist halt umgangssprachlich ein kleiner Penner, der sich um nichts kümmert. So, und dass die deswegen eher nein sagen. (...) Kommt mir zumindest so vor.“ (Alleinstehender Mann, Fall 26)

„Als mir ja dann die Hausverwaltung gesagt hat, [...] das wäre zu schwammig mit Anfang März. Und dann habe ich gedacht, mehr als wie schriftlich, dass ich im März festangestellt werde, etwas Sichereres gibt es nicht.“ (Alleinstehende Frau, Fall 4)

„Das spielt eine Rolle, dass ich von Slowakei oder Deutschland komme. Deutsche schneller eine Wohnung, gerade bei drei Kinder, mit den drei Kinder ist schwer. Viele Vermieter wollen nicht mit drei Kinder. Vielleicht mit einem oder zwei Kinder.“ (Alleinerziehende Frau, Fall 1)

Schließlich wurden auch bürokratische Hürden bei der Wohnungsversorgung genannt. Einem ALG-I-Bezieher kann nach geltender Rechtslage keine Bescheinigung ausgehändigt werden, dass seine Miete regelmäßig von einem Amt übernommen wird, die regelmäßige Mietzahlung also gesichert ist:

„Dann habe ich mit diesem Wohnungsgeber gesprochen, der meinte: ‚Ja, besorgen Sie mir halt nur die Bestätigung vom Amt, damit die Wohnung halt für Sie bezahlt wird.‘ Und da ist jetzt schon wieder der nächste Knackpunkt. Ein Hartz IV-Empfänger, ALG II, würde so eine Bestätigung bekommen. [...] Dann wird mir von den Ämtern bei drei verschiedenen Stellen noch hinter vorgehaltener Hand erzählt, ‚Warten Sie, bis Sie ins Hartz IV rutschen. Dann ist die Sache einfacher.‘ Das kann doch aber nicht sein. ALG I ist ein seriöser Status. Den kriegt sogar ein Millionär, wenn er gerade arbeitslos geworden ist. Und wie kann es da sein, dass ich halt schlechter über die Runden komme als ein Hartz IV-Empfänger?“ (Alleinstehender Mann, Fall 27)

Dieselbe Person hätte zu einem anderen Zeitpunkt eine Wohnung für 220 Euro anmieten können, scheiterte aber daran, die erforderlichen Anteile der Wohnungsgenossenschaft erwerben zu können. Da er aufgrund seines ALG-I-Einkommens und der verhältnismäßig sehr geringen Miete keinen Anspruch auf ergänzende ALG-II-Leistungen hatte, wurden ihm die Anteile jedoch auch von behördlicher Seite nicht finanziert.

„Die Wohnung ist zu günstig für mich, womit sich dann halt niemand für mich verantwortlich gefühlt hat, weil ich bin ja erwerbsfähig mehr als drei Stunden. Demzufolge müsste ich eigentlich zum Arbeitsamt gehen, um mir dort die Sache bezahlen zu lassen, einmalige Bedarfe oder so. Habe auch einen Gesetzestext von [meiner Beraterin] gekriegt [...]. Gehe dann mit diesem Zettel zum Schalter und er; ‚Nein, das kriegen Sie hier nicht. Können Sie mir glauben. [...] Ich schicke Sie mal hoch in die Leistungsabteilung [...].‘ Weiter zur Leistungsabteilung, habe dann dort mit dem Herrn geredet. Er meinte, ‚Nein, sieht schlecht aus. Gehen Sie mal zum Sozialamt. [...]‘ Man [fährt] durch die Stadt. Man hat schon kaum noch Geld, muss sich noch ein Ticket kaufen. Wird dann einfach nur hin und her geschickt, obwohl die ja einfach auch mal miteinander telefonieren könnten. Heutzutage geht ja sowas. Wird aber einfach nicht gemacht. Wird einfach die ganze Last auf denjenigen gelegt und der soll sich darum kümmern. [...] Sowas ist doch bestimmt schon mal passiert. Aber jeder tut so, als ob es gerade zum ersten Mal passiert und keiner hat eine Ahnung.“ (Alleinstehender Mann, Fall 27)

Die zum Teil jahrelangen Anstrengungen und Bemühungen der Betroffenen bei der Suche nach angemessenem Wohnraum, hatten bei einigen der Befragten tiefe Spuren der Ratlosigkeit und Resignation hinterlassen. Wie die folgenden Aussagen belegen, glaubten einige nicht mehr daran, ihre Wohnungsnotlage kurz- oder mittelfristig überwinden zu können. Ein Mann schien sich bereits damit abgefunden zu haben, „für immer“ im Obdach zu bleiben.

„Wenn man Mietschulden hat, ist es halt doch schwierig eine Wohnung zu kriegen, schon allein, wenn man in der Schufa steht. Der Wohnungsmarkt ist jetzt auch nicht so der Größte. Vor allem, wenn man drei Kinder oder mehr hat, ist es sowieso noch schwieriger, weil so ein großer Wohnraum gar nicht gegeben ist. Und halt teilweise unbezahlbar. [...] Also es kann drei Jahre, vier Jahre dauern.“
(Alleinerziehende Frau, Fall 23)

„Na, ich wollte eigentlich mal bis sechzig eine Wohnung kriegen. Bloß das sind [nur] noch zwei Jahre, dann habe ich gesagt: Dann bleibe ich hier. So, weil jetzt habe ich mich hier dran gewöhnt. Die Leute kenne ich alle. [...] Ich versuche ja, eine Wohnung zu kriegen. Bloß nach einer Weile überlegt man dann, ob man das überhaupt noch macht.“ (Alleinstehender Mann, Fall 24)

Teiluntersuchung 3: Befunde in Kürze

Armut, familiäre Probleme und gesundheitliche Beeinträchtigungen erhöhen das Risiko von Wohnungslosigkeit. Hauptauslöser für die Wohnungsnotlage waren auch bei den persönlich befragten Menschen Mitschulden.

Von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen hatten sehr wenig Kenntnis von Hilfsmöglichkeiten und sahen sich allein außerstande, den Wohnungsverlust abzuwenden. Von den präventiven Wohnungsnotfallhilfen wurden sie in der akuten Wohnungskrise oft nicht erreicht. Auch andere und z. T. vorrangig zuständige Hilfesysteme setzten die für Wohnraumsicherung zuständigen Stellen nicht oder nicht immer rechtzeitig in Kenntnis, wenn sie von drohender Wohnungslosigkeit erfuhren.

War Wohnungslosigkeit eingetreten, vergingen bei einer Mehrheit der Fälle im Befragungssample bis zur Inanspruchnahme von institutionellen Hilfestellungen mehrheitlich mindestens zwei Jahre.

Nicht immer werden alle wohnbegleitenden Unterstützungsmöglichkeiten erschöpfend geprüft, um ein Mietverhältnis auch bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen und/oder besonders sozialen Schwierigkeiten fortzusetzen.

Aufgrund von Zugangshürden für wohnungslose Menschen am Wohnungsmarkt bleibt wohnungslosen Menschen der Zugang zu Normalwohnraum häufig versperrt. Ohne institutionelle Unterstützung gelang die Überwindung der Wohnungslosigkeit nur in wenigen Fällen. Auch wenn Zufälle, Beziehungen und Fürsprache eine wesentliche Rolle spielten, leisteten die institutionelle Unterstützung einen wichtigen Beitrag zur Wohnungsversorgung in den Fällen, die Wohnungslosigkeit überwunden hatten.

6. Vertiefungsmodul Straßenobdachlosigkeit

6.1 Hintergrund

Ein spezielles Modul des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderten Forschungsvorhabens zu „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ bestand in der Erstellung eines Überblicks über relevante Erfassungen von Straßenobdachlosigkeit in Deutschland, Europa und darüber hinaus.

Die Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik wird erstmals gesichertes Wissen über die Zahl der von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen schaffen. Bezogen auf die Straßenobdachlosigkeit bleibt jedoch eine Dunkelziffer: Personen, die ohne Anbindung an soziale Träger oder die Kommunen wohnungslos auf der Straße leben, werden derzeit auch in den Bundesländern, in denen es eine etablierte Statistik gibt, nicht gezählt. Auf kommunaler Ebene ist das Wissen über diesen Personenkreis gering. Allenfalls über diejenigen Straßenobdachlosen, die Beratung – meist bei freien Trägern der Wohnungslosenhilfe – in Anspruch nehmen oder zwischen Unterkünften und der Übernachtung „auf der Straße“ wechseln, bestehen gefestigte Erkenntnisse. Zwar sind soziale Brennpunkte innerhalb der Städte meist bekannt, und es gibt vielerorts sowohl Strategien der Vertreibung als auch aufsuchende Hilfen im Rahmen von Straßensozialarbeit. Die kommunale Statistik oder die Sozialplanung befassen sich jedoch nur ausnahmsweise mit dem Thema der Straßenwohnungslosigkeit. Nach Einschätzung von lokalen Expertinnen und Experten vor allem in den Großstädten, steigt die Zahl der Menschen, die auf der Straße leben, nach Jahren des Rückgangs wieder an.

International gibt es eine Reihe von Beispielen, die zeigen, wie dieses Dunkelfeld mit Straßenzählungen aufgeheilt werden kann. In einem ersten Schritt gilt es deshalb, die interessantesten und ertragreichsten Beispiele solcher Zählungen auszuwählen und genauer zu analysieren.

Um einen Überblick zu gewinnen, mit welchen Konzepten sich Straßenzählungen erfolgreich durchführen lassen, wird ein Vergleich ausgewählter Strategien präsentiert, aus dem hervorgeht, welche Länder bzw. Städte Daten über den Umfang der Straßenobdachlosigkeit sammeln.

Leitfragen sind dabei:

- In welchen Ländern wird Straßenobdachlosigkeit amtlich erhoben?
- In welchen Ländern (Europas) wird Straßenobdachlosigkeit (regelmäßig) für das ganze Land geschätzt?
- In welchen Ländern (Europas) wird Straßenobdachlosigkeit (regelmäßig) für einzelne Städte oder Regionen geschätzt?
- Welche Schätzungen liegen für Deutschland vor?
- Mit welchen Definitionen wird für die Erhebungen / Schätzungen gearbeitet?
- Mit welchen Methoden wird erhobengeschätzt?
- Wer führt die Erhebungen/Schätzungen konkret durch (amtliche Stellen, Freiwilligenorganisationen etc.)?
- In welchem Abstand werden sie durchgeführt? Mit welchem Aufwand (Zeit/Geld) sind sie verbunden?

6.2 Zählung von Straßenobdachlosen – definitorische Eingrenzungen und notwendige Differenzierungen

Bei der Erfassung dessen, was unter dem Begriff „Zählung von Straßenobdachlosen“ subsummiert wird, muss zunächst auf notwendige Abgrenzungen und Differenzierungen eingegangen werden. So ist bei einer im Jahr 2018 durchgeführten „Trainingsschool“ zu „Street Counts“ im Rahmen des europäischen COST-Kooperationsprojektes „Measuring Homelessness in Europe“⁶⁵ die in Ungarn regelmäßig am 3. Februar eines Jahres durchgeführte Wohnungslosenerhebung präsentiert worden. Es handelt sich dabei aber nicht um eine Erhebung zur Ermittlung der Zahl der Wohnungslosen auf der Straße, sondern um eine Befragung von Wohnungslosen auf freiwilliger Basis, bei der das Profil der Teilnehmenden erhoben und Fragen zu unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten gestellt werden. Mindestkriterium für eine Zählung sollte jedoch die Ermittlung des quantitativen Ausmaßes von Straßenobdachlosigkeit sein. Insofern wird die ungarische Erhebung, auch wenn sie regelmäßig einmal im Jahr stattfindet und wertvolle Informationen ermittelt, nicht in die folgende Listung aufgenommen.

Straßenzählungen können völlig auf die Frage beschränkt sein, wie viele Obdachlose in einer bestimmten Nacht „auf der Straße“ übernachten oder biwakieren. Es gibt Beispiele wie die Straßenzählungen von La Strada in Brüssel, bei denen sich die Erhebung ausschließlich darauf konzentriert und nur einige wenige zusätzliche Informationen sammelt. In der Regel werden jedoch bei einer Straßenzählung oder in Kombination damit eine Reihe von zusätzlichen Informationen abgefragt, etwa zu Geschlecht und Alter, der Dauer der Straßenobdachlosigkeit, zur gesundheitlichen Situation oder auch zur Nutzung von Diensten der Wohnungslosenhilfe. Zuweilen wird auch die reine Zählung in einer bestimmten Nacht kombiniert mit einer Fragebogenerhebung in Anlaufstellen für Wohnungslose (Notversorgung, Tagesaufenthalte, Übernachtungsstätten etc.) an den Folgetagen. Diejenigen, die in der fraglichen Nacht „auf der Straße“ übernachtet hatten, werden dabei dann ausführlicher zu ihrer Lebenslage und Biographie befragt.

Während die meisten Straßenzählungen als „Momentaufnahme“ angelegt sind und innerhalb von einigen wenigen Stunden einer festgelegten Nacht durchgeführt werden⁶⁶, vor allem auch, um Doppelzählungen zu vermeiden, gibt es auch statistische Erfassungen von Straßenobdachlosen, die innerhalb einer ganzen Woche (registry week mit Namenslisten) oder über längere Zeiträume durchgeführt werden. Einer der Vorteile längerfristiger Erhebungen, beispielsweise über Erfassungssysteme der Straßensozialarbeit, ist eine zuverlässigere Aussage über die Dauer von Episoden der Straßenobdachlosigkeit, während bei einer Momentaufnahme eine Übererfassung von Langzeitfällen methodisch unausweichlich ist. Die Erfassungen von „Obdachlosen auf der Straße“ in München und Hamburg beinhalten einen Mix von Erfassungen über eine bzw. mehrere Wochen und der Erfassung eines Monatszeitraums, weil sie mit ihrem definitorischen Ansatz auch diejenigen einbeziehen, die mehr als die Hälfte des vergangenen Monats im Freien (bzw. in Hamburg auch in Notunterkünften) verbracht haben. In Hamburg wurde eine echte Fragebogenbefragung der potenziell betroffenen Personen durchgeführt, in München wurde ihre Zahl jedoch aus den personenbezogenen Daten des Streetworks einer Teestube, von Suppenküchen und der Bahnhofsmmission sowie einer Transferleistungsstelle der Stadt für Wohnungslose ermittelt. Nur ergänzend wurden hier Kurz-Interviews in einschlägigen Treffpunkten auf der Straße geführt und durch einen anonymisierten Datenabgleich anschließend eine Gesamtzahl geriert.

65 <https://www.cost.eu/actions/CA15218/#tabs|Name:overview> (Zugriff am 09.01.2019)

66 Im Englischen wird von „point-in-time“ Zählungen gesprochen, oftmals wird auch das Kürzel „PIT Counts“ verwendet.

Schließlich gibt es erhebliche Unterschiede bei der definitorischen Eingrenzung des Phänomens, das gezählt werden soll. „Straßenobdachlosigkeit“ wird in den einschlägigen Erhebungen höchst unterschiedlich definiert. So ist es etwa in Irland und war auch lange Zeit in Großbritannien üblich, nur diejenigen Personen als Straßenobdachlose (rough sleepers) einzubeziehen, die am Stichtag bzw. in der Stichtagsnacht auf der Straße, an öffentlichen Plätzen oder in Behausungen, die nicht für menschliches Wohnen vorgesehen sind, entweder bereits schlafen oder sich zum Schlafen hingelegt haben („bedded down“ sind). Seit 2010 werden nach einer geänderten Definition in Großbritannien jedoch auch diejenigen einbezogen, die „about to be bedded down“ sind, also beispielsweise mit einem Schlafsack auf einer Bank sitzen (Fitzpatrick et al., 2011, S. 56). Bei der ersten Straßenzählung in Paris reichte es dagegen aus, wenn die Einbezogenen noch nicht wussten, wo sie die Nacht verbringen würden oder einen der folgenden Plätze als ihren voraussichtlichen Schlafplatz für die kommende Nacht angaben: Straße, Zelt, Bahnhof, Metrostation, Krankenhaus, Auto, Keller/Parkplatz, Treppenhaus/Eingangshalle, Wald/Park/Garten, Campingplatz, Bus (apur, 2018, S. 25).

Während in den meisten Städten und Ländern diejenigen Personen, die in der betreffenden Nacht in Notunterkünften übernachteten, nicht zu den Straßenobdachlosen gezählt werden, gilt dies nicht für die Erhebungen, die in Hamburg zu „Obdachlosen auf der Straße“ durchgeführt wurden: Hier wurden 2018 ebenso wie in früheren Erhebungen neben Personen, die auf der Straße übernachteten, „etwa unter Brücken, in Hauseingängen, in Kellern, in Abbruchhäusern, Autowracks, Zelten oder Parks“, auch diejenigen hinzugezählt, „die in der Notübernachtungsstätten ‚Pik-As‘ oder ‚Frauenzimmer‘ oder im Winternotprogramm untergebracht“ waren (Ratzka & Kämper, 2019, S. 7).⁶⁷ Einbezogen wurden auch diejenigen, die sich zwar am Stichtag in keiner dieser Übernachtungssituationen befanden, jedoch mindestens die Hälfte des vergangenen Monats dort ihre Nächte verbracht hatten. Auch obdachlose Klientinnen und Klienten von Drogenberatungsstellen wurden in Hamburg ausdrücklich einbezogen. Die letzte Erhebung in München (2007) beschränkte den zu zählenden Personenkreis dagegen ausschließlich auf diejenigen, die während des Erhebungsmonats „mindestens 15 Tage im Freien übernachtet“ hatten (Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 2007, S. 12).⁶⁸ Ausdrücklich ausgeschlossen aus der Erhebung wurden Personen mit regelmäßigem Konsum illegaler Drogen.⁶⁹ Damit wurde in München ein deutlich enger begrenzter Personenkreis in die Erhebung einbezogen als in Hamburg.

67 Diese Personengruppe wurde ausdrücklich zu den „auf der Straße lebenden, obdachlosen Menschen“ gezählt, von denen „wohnungslose, in Wohnunterkünften lebende Menschen“ abgegrenzt wurden, für die im Rahmen einer 10-%-Stichprobe in der gleichen Studie zusätzliche Daten erhoben wurden. Vgl. auch das Hamburgische Gesetz über die Zählung und Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, in Wohnunterkünften lebender Menschen, in der Freien und Hansestadt Hamburg (Obdach- und Wohnungslosenbefragungsgesetz) vom 06.02.2018.

68 In München ist nach Auskunft des Sozialreferats beim Amt für Wohnen und Migration für 2019 eine erneute Erhebung der Obdachlosen auf der Straße geplant. Sie befand sich zum Zeitpunkt der Recherche aber noch in der Ausschreibungsphase. Das Sozialreferat hat ferner für München noch auf die 2012 durchgeführte Schätzung zum Stadtratsantrag Nr. 08-14 / A 03128 „Obdachlose auf der Straße 2012 – wie haben sich Umfang und Struktur verändert?“ der Stadtratsfraktion DIE GRÜNE/RL vom 22.02.2012 verwiesen. Die Ergebnisse dieser Expertenbefragung und der Einschätzungsbericht kann im Beschluss des Sozialausschusses vom 08.11.2012 mit der Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 10335 im Ratsinformationssystem der Stadt München eingesehen werden.

69 „Auch wenn sie häufiger als Gruppe im öffentlichen Raum mit ähnlichen Verhaltensweisen präsent sind, gehören Drogenabhängige, KonsumentInnen illegaler Drogen und Substituierte nicht zur Zielgruppe der Untersuchung, da sie nur selten wohnungslos sind, nicht ständig auf der Straße leben und durch ein spezielles Hilfesystem betreut werden.“ (Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2007, S. 8)

6.3 In welchen Ländern wird Straßenobdachlosigkeit amtlich erhoben? In welchen Ländern (Europas) wird Straßenobdachlosigkeit (regelmäßig) für das ganze Land geschätzt? In welchen Ländern (Europas) wird Straßenobdachlosigkeit (regelmäßig) für einzelne Städte oder Regionen geschätzt?

Eine landesweite amtliche quantitative Erhebung von Straßenobdachlosen hat nach den vorliegenden Informationen bislang in Europa lediglich in Irland und Großbritannien (England) stattgefunden. Aber selbst diese amtlichen Erhebungen waren wiederholt auf die Ballungsräume beschränkt.

In Irland werden Straßenobdachlose auf zwei verschiedene Arten erfasst (vgl. Gallwey, 2017): Zum einen werden landesweit alle Straßenobdachlosen, die Dienstleistungen für Wohnungslose in Anspruch nehmen, durch das nationale Datenerfassungssystem PASS⁷⁰ erfasst und die Daten werden vierteljährlich veröffentlicht. Zum anderen findet in der Region von Dublin seit 2007 zweimal jährlich eine Stichtagszählung von Straßenobdachlosen (Rough Sleeping Count) statt. Dabei wird die Region von Dublin in 59 Zählzonen aufgeteilt, von denen sich 31 im Bereich der Innenstadt befinden und 28 außerhalb davon. In den Innenstadtbereichen wird eine Vollerfassung mit Hilfe von Freiwilligen angestrebt, d. h. alle Straßen und Plätze werden in der Erhebungsnacht nach der Zielgruppe abgesucht. In den Zonen außerhalb des Innenstadtbereichs werden die Erfassungsbestrebungen auf bekannte Orte fokussiert, an denen Straßenobdachlose nach Kenntnis der Fachkräfte der Wohnungslosenhilfe erfahrungsgemäß übernachten. Die Zählung wird in jedem Jahr nach der gleichen Methode jeweils in einer einzelnen Nacht der Monate April und November durchgeführt. Sie beginnt jeweils um 01:30 Uhr am Morgen und wird spätestens um 04:00 Uhr morgens beendet. Für jede Straßenzählung werden mehr als 160 Freiwillige rekrutiert. Vor der Zählung werden Teams zusammengestellt, die aus jeweils einer erfahrenen Teamleitungsperson und zwei bis drei Freiwilligen bestehen. Die Teams erhalten vor der Zählung eine Infobroschüre mit Richtlinien für die Zählung.

In Großbritannien finden regelmäßige amtliche Erhebungen zur Straßenobdachlosigkeit ausschließlich in England statt. In Wales wurden lediglich in den Jahren 2008 und 2009 Straßenzählungen durchgeführt, die nur eine sehr geringe Zahl von Straßenobdachlosen dokumentierten.⁷¹ Auch in Schottland und Nordirland erfolgt bislang kein regelmäßiges Monitoring der Straßenobdachlosigkeit.⁷² In England werden dagegen seit den 1990er-Jahren regelmäßig Daten zur Straßenobdachlosigkeit erhoben und publiziert.⁷³ Die Kommunen sind verpflichtet, der zuständigen Behörde die Zahl der Wohnungslosen mitzuteilen, die in einer Stichtagsnacht zwischen 01. Oktober und 30. November auf der Straße übernachtet haben (UK Statistics Authority, 2015, S. 17).⁷⁴ Die Daten basieren jedoch seit 2010 nur zu einem geringen Anteil auf originären Erhebungen auf der Straße. 2016 beruhten die Angaben von 85 % aller englischen Gemeinden zum Ausmaß von Straßenobdachlosigkeit auf Schätzungen. In London werden Umfang, Profil und Dauer von Straßenobdachlosigkeit durch eine

70 PATH steht für *Pathway Accommodation and Support System*, vgl. <https://www.cost.eu/actions/CA15218/#tabs|Name:overview> (Zugriff am 12.1.2019)

71 Vgl. Fitzpatrick et al. (2017a), S. 55 mit kritischer Würdigung der Zählungen in Wales.

72 In Schottland wird gelegentlich hilfsweise der Anteil derer herangezogen, die sich bei den Behörden als wohnungslos gemeldet und angegeben haben, dass sie zuvor auf der Straße übernachtet haben, für Nordirland vgl. <https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/homelessness-knowledge-hub/homelessness-monitor/> (Zugriff am 12.01.2019)

73 Zur Erfassung der Straßenobdachlosigkeit in England und zu einer umfassenden Darstellung der Schwachstellen der verwendeten Methoden vgl. Fitzpatrick et al. (2011), S. 55 ff. Zu den aktuellsten Ergebnissen vgl. Fitzpatrick et al. (2018), S. 48 ff)

74 Dieser Bericht enthält auch und vor allem kritische Anmerkungen zur Qualität der bis dahin erfolgten Berichterstattung über Straßenobdachlosigkeit in England. Die Erfassungssystematik ist gegenwärtig in Überarbeitung.

einheitliche Software der Straßensozialarbeit (CHAIN Database)⁷⁵ sehr viel zuverlässiger abgebildet, als das im Rahmen einer Stichtagserhebung möglich ist.

Auf nationaler Ebene gibt es außerhalb von Europa regelmäßige amtliche Schätzungen zum Ausmaß von Straßenobdachlosigkeit vor allem in den USA. Hier wird jährlich in einem Bericht des U.S. Departments of Housing and Urban Development (HUD) an den Kongress sozialräumlich differenziert über die Zahl der Wohnungslosen („people experiencing homelessness“) und auch über den jeweiligen Anteil der „unsheltered homeless“ berichtet (HUD, 2017). HUD hat auch umfangreiche Richtlinien zur Zählung von „unsheltered homeless people“ veröffentlicht.⁷⁶ Die regionalen oder lokalen Planungsdepartments, die für Koordination und Finanzierung von Maßnahmen für Wohnungslose in den USA zuständig sind (sogenannte Continuum of Care, kurz CoC), sind verpflichtet, mindestens alle zwei Jahre in den letzten zehn Tagen des Monats Januar eine Stichtagszählung (PIT Count) durchzuführen, die sowohl untergebrachte als auch nicht untergebrachte Wohnungslose erfasst. Viele CoCs führen die Zählung jährlich durch. Dabei kommen häufig in großer Anzahl Freiwillige zum Einsatz. Schneider et al. (2016) nennen beispielhaft die folgende Anzahl von beteiligten Freiwilligen an PIT Counts in drei amerikanischen Städten: In New York waren ca. 3.000 Freiwillige in Teams von zwei bis vier Personen in einer Stichtagsnacht zwischen Mitternacht und 4 Uhr morgens unterwegs, um alle Straßenobdachlosen zu zählen. Dort werden von 7.000 Zählregionen nur diejenigen vollständig begangen, bei denen erfahrungsgemäß die Wahrscheinlichkeit besteht, mindestens eine obdachlose Person anzutreffen. Von den übrigen Gebieten wird immer nur eine Sample-Auswahl vollständig begangen. In Houston wird das gesamte Stadtgebiet von ca. 80 Zählteams von zusammen rd. 600 Freiwilligen nach Straßenobdachlosen durchsucht. In Denver hatten sich für den PIT Count im Jahr 2014 insgesamt 125 Freiwillige gemeldet, in der Stichtagsnacht sind aber nur 85 zur Zählung erschienen.⁷⁷

Regelmäßige PIT Counts werden auch in Canada durchgeführt, allerdings nur in einer größeren Anzahl einzelner Städte. Auch dort gibt es umfangreiche Leitlinien zur Durchführung der Zählungen (Employment and Social Development Canada, 2017; Donaldson, 2017).

In Australien werden zwar vom Nationalen Statistischen Institut im Rahmen des regelmäßig stattfindenden Homelessness Census auch Schätzzahlen zum Umfang von Straßenobdachlosigkeit bekannt gegeben,⁷⁸ diese Daten beruhen jedoch nicht auf landesweiten Straßenzählungen. In jüngster Zeit ist eine ausführliche Analyse zum Profil von Straßenobdachlosen erschienen (AIHW, 2018), die Klientinnen und Klienten der australischen Wohnungslosenhilfe waren. Auch dabei ging es jedoch um Strukturdaten, die keine Aussagen zum quantitativen Umfang dieser Gruppe erlauben. In einzelnen australischen Städten werden aber auch Straßenzählungen durchgeführt.⁷⁹

Unterhalb der nationalen Ebene gibt es in Europa vor allem in einer Reihe von Städten im Süden der Europäischen Union mehr oder weniger regelmäßige Straßenzählungen. Zu nennen sind hier insbesondere diverse spanische Städte (u. a. Barcelona (XAPSL, 2015; Busch-Geertsema, 2016, Madrid und einige größere Städte im Baskenland), aber auch z. B. Mailand⁸⁰ und Athen⁸¹. Auch weiter nördlich in Europa werden in verschiedenen Städten regelmäßige Straßenzählungen durchgeführt, so

75 Vgl. <https://www.mungos.org/work-with-us/chain/> (Zugriff am 12.01.2019)

76 Vgl. den 76-seitigen Point-in-Time Count Methodology Guide, HUD (2014) sowie der 2008 in revidierter Fassung herausgegebene und 118 Seiten umfassende Guide to Counting Unsheltered Homeless People (HUD 2008).

77 Vgl. dazu und zu weiteren Details der Stichtagszählungen von Wohnungslosen in den USA Schneider et al (2016), S. 323 ff.

78 Vgl. für 2016, <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/lookup/2049.0Media%20Release12016> (Zugriff am 09.01.2019)

79 Vgl. z. B. für Melbourne <https://www.abc.net.au/news/2018-07-04/melbourne-homelessness-street-count-finds-392-rough-sleepers/9937862> (Zugriff am 09.01.2019)

80 https://www.feantsaresearch.org/download/104_afternoon_ws_16_monti3469827607194781232.pdf (Zugriff am 09.01.2019)

81 https://www.feantsaresearch.org/download/104_afternoon_ws_16_papadimitriou423407238088972968.pdf (Zugriff am 09.01.2019)

beispielsweise in Brüssel (regelmäßig alle zwei Jahre seit 2008; in den letzten Jahren jährlich) und Kopenhagen (regelmäßig alle zwei Jahre seit 2007). In Bratislava ist im Jahr 2017 eine erste Erhebung von Obdachlosen auf der Straße durchgeführt worden, die regelmäßig wiederholt werden soll. Nicht für alle Städte sind die Details der Zählung in gleicher Tiefe als Publikation zugänglich. Die vorliegende Übersicht konzentriert sich in den Abschnitten 6.5 bis 6.9 daher auf die Zählungen in Barcelona, Brüssel und Dublin, weil hier umfangreiche Informationen verfügbar sind. Einbezogen wird auch die erste und umfangreich dokumentierte Straßenzählung in Paris, die im Februar 2018 durchgeführt wurde und bereits im Februar 2019 wiederholt wurde.

6.4 Welche Schätzungen liegen für Deutschland vor?

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) veröffentlicht im Rahmen ihrer Schätzung zur Wohnungslosigkeit regelmäßig auch eine Zahl derjenigen Wohnungslosen, die „ohne jede Unterkunft auf der Straße“ leben. Nach der letzten Schätzung der BAG W aus dem Jahr 2017 sollen sich im Laufe des Jahres 2016 „ca. 52.000 Menschen“ in dieser Lage befunden haben. Die BAG W konstatiert eine Zunahme dieser Teilgruppe von Wohnungslosen gegenüber dem Jahr 2014 (ca. 39.000) um 30 %.⁸² Aus den Veröffentlichungen der BAG W lassen sich keine Erklärungen ablesen, auf welche Weise diese Daten ermittelt wurden.

Neben einer älteren und einmalig durchgeführten Erhebung für den Großraum Nürnberg-Fürth-Erlangen sind bislang wiederholte Erhebungen zur Zahl und zur Struktur von „Obdachlosen auf der Straße“ lediglich in Hamburg und München durchgeführt und publiziert worden. In Hamburg wurden solche Erhebungen bereits in den Jahren 1996, 2002 und 2009 durchgeführt, im Frühjahr 2019 wurden schließlich die Ergebnisse einer Erhebung im Frühjahr 2018 veröffentlicht (Ratzka & Kämper, 2019). Die Erhebung wurde nicht „auf der Straße“ und auch nicht nur an einem Stichtag durchgeführt, sondern es wurden im Laufe einer Erhebungswoche (19.-25. März 2018) in allen Einrichtungen der Obdachlosenhilfe diejenigen Wohnungslosen mit einem Fragebogen befragt, auf die die oben genannte Hamburg-spezifische Definition von „Obdachlosen auf der Straße“ zutraf. Als Einrichtungen der Obdachlosenhilfe einbezogen wurden „Beratungsstellen, Tagestreffpunkte, Bahnhofsmissionen, mobile Hilfen, Straßensozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter, ärztliche Versorgungsangebote, Essenausgabestellen, die Notübernachtungsstätten Pik-As, FrauenZimmer sowie die Standorte des Winternotprogramms von fördern & wohnen. Darüber hinaus wurden ebenfalls niedrigschwellige Sucht- bzw. Drogenberatungsstellen mit in die Befragung einbezogen.“ (Ratzka & Kämper, 2019, S. 7). In den meisten der insgesamt 81 beteiligten Einrichtungen nahm das dort tätige Personal die Befragung vor, in 23 Einrichtungen waren externe Honorarkräfte als Interviewende eingesetzt. Doppelerfassungen wurden durch einen anonymisierten Individualcode vermieden.

In München wurden die Ergebnisse von Erhebungen zur Zahl und Struktur der Obdachlosen auf der Straße in den Jahren 1995 und 2007 veröffentlicht (Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 1995, 2007). Sie basieren weitgehend auf einem Datenabgleich verschiedener Einrichtungen, in denen Straßenobdachlose in einem Zeitraum von sechs Wochen (zuletzt 16.4 bis 31.5. 2007) Dienste in Anspruch genommen haben, und ergänzenden Befragungen einer Auswahl dieser Gruppe. Eine erneute Erhebung ist nach Auskunft des Sozialreferats der Stadt München für das Jahr 2019 geplant. Wie weiter oben bereits erläutert, unterscheiden sich die Erhebungen in München und Hamburg ganz erheblich voneinander, und zwar sowohl im Hinblick auf die definitorische Eingrenzung der Zielgruppe, als auch im Hinblick auf die Erhebungsmethode. Die Ergebnisse sind also keineswegs miteinander vergleichbar.

82 http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/ (Zugriff am 09.01.2019)

Schließlich ist für die Stadt Berlin eine erstmalige Straßenzählung für Januar 2019 vorgesehen. Dabei soll dem Vernehmen nach keinem der bislang praktizierten deutschen Ansätze gefolgt werden; Vorbild ist vielmehr die Straßenzählung, die im Jahr 2018 erstmals in Paris durchgeführt wurde, und die sich ihrerseits wiederum an dem Vorbild von New York orientierte. In einem Konzeptpapier der Berliner „AG Wohnungsnotfallstatistik“ (2019)⁸³ wird eine „halbjährliche, mindestens aber jährliche Zählung wohnungsloser Menschen auf der Straße unter Federführung und Verantwortung der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales“ empfohlen. Eine Festlegung der Zielgruppendefinition ist noch nicht erfolgt. Es sollen rd. 300 Zählzonen gebildet werden, die alle zur gleichen Zeit (in einer festgelegten Nacht von 22:00 bis 01:00 Uhr) von Dreier-Teams begangen bzw. mit dem Rad befahren werden. Zusätzlich soll auch in Nachtbussen und anderen Nachtlinien des ÖPNV gezählt werden. Den Dreier-Teams sollen jeweils eine professionelle Fachkraft und zwei Ehrenamtliche angehören, so dass insgesamt von bis zu 1.000 Beteiligten an der Zählung gerechnet wird (TAZ, 27.12.2018).⁸⁴ Es wird vorgeschlagen, den Fachkräften den geleisteten Stundenaufwand als Arbeitszeit anzurechnen und den Ehrenamtlichen eine Aufwandsentschädigung (ca. 20 Euro) zu zahlen. Weiter wird empfohlen, eine entsprechende App für Mobiltelefone oder Tablets zu entwickeln, die auch fremdsprachige Befragung der angetroffenen Straßenobdachlosen erlaubt. Erhoben werden sollen Angaben zu einem von der AG Wohnungsnotfallstatistik entwickelten Kerndatensatz.

6.5 Mit welchen Definitionen wird für die Erhebungen/Schätzungen gearbeitet?

Wie bereits ausgeführt, unterscheiden sich die Definitionen für den zu zählenden Personenkreis nicht unerheblich voneinander. Sehr enge Eingrenzungen wie die, dass eine obdachlose Person in der Stichtagsnacht liegend (bedded down) angetroffen werden muss, um in die Zählung einbezogen zu werden (wie in Dublin), oder dass nur diejenigen Personen in die Erhebung einbezogen werden, die „mindestens 15 Tage im Freien übernachtet haben“ (wie in München) (Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 2007, S. 12)⁸⁵, stehen deutlich weiter gefasste Definitionen gegenüber. So wurden in Paris alle diejenigen einbezogen, die bei der abendlichen Befragung angaben, noch keinen Schlafplatz zu haben oder an den einschlägigen Plätzen ihr Nachtlager aufschlagen zu wollen. Eine der weitesten Definitionen findet sich in Hamburg, wo auch diejenigen als „auf der Straße lebende Menschen“ einbezogen wurden, die in der Stichtagswoche entweder in der Nacht vor der Befragung oder aber „mindestens überwiegend in den zu diesem Zeitpunkt zurückliegenden Zeitraum des Monats März 2018“ nicht nur im Freien und in einschlägigen Biwaks („unter Brücken, in Hauseingängen, in Kellern, in Abbruchhäusern, Autowracks, Zelten oder Parks“) übernachtet hatten, sondern auch in diversen nur im Winter geöffneten Notunterkünften. Der Einbezug von in Unterkünften mit einem Obdach versorgten Wohnungslosen in die Gruppe der Straßenobdachlosen ist aus keiner anderen Kommune bekannt.

83 https://www.berlin.de/sen/soziales/_assets/wohnungslose/strategiekonferenzen-wohnungslosenhilfe/protokolle/20181121_protokoll_ag1_sitzung_5_anlage.docx (Zugriff am 14.01.2019)

84 „Obdachlosigkeit in Berlin. Der Senat will erstmals zählen lassen“, <http://www.taz.de/!5555651/> (Zugriff am 28.06.2019)

85 In der Untersuchung von 1995 wurden sogar alle diejenigen aus der Erhebung ausgeschlossen, die innerhalb eines Monats mehr als vier Tage in einem Wohnheim übernachtet haben.

Untersuchungsvorhaben „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“

Kreisfreie sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger der Wohlfahrtspflege wurden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nach einer Einschätzung zur Zahl der auf der Straße lebenden bzw. verdeckt wohnungslosen Menschen in ihrem Einzugsgebiet gefragt:

„Wie hoch schätzen Sie die Zahl der wohnungslosen Personen am Stichtag 31.05.2018, die in Ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich nicht institutionell mit Unterbringung versorgt sind, also beispielsweise im Freien übernachten, biwakieren oder vorübergehend bei Verwandten und Bekannten Unterschlupf gesucht haben, weil sie keine eigene Wohnung haben?“

Wie sich an den Erläuterungen zeigte, gaben die meisten der Antwortenden keine Schätzung zu den verdeckt wohnungslos lebenden Menschen ab, sondern versuchten, die Zahl der „Draußen-Schläfer“ (so die Antwort auf einen Fragenbogen) zu beziffern. Die weite Spreizung der Antworten und „Ausreißer“ nach oben lassen jedoch vermuten, dass dies nicht immer der Fall war. Die Befunde – an dieser Stelle schlagwortartig zusammengefasst – illustrieren nicht nur diese Ungenauigkeit, sondern vor allem eines: Schätzungen können gesichertes Wissen nicht ersetzen. Damit begründeten viele Antwortende auch, dass sie überhaupt keine Zahlen nannten.

Ein Teil der freien Träger, die eine Schätzung abgaben, bezog sich auf eigene Angebote im Rahmen der Straßensozialarbeit und der Winterhilfe. Es ist anzunehmen, dass diese Träger das Ausmaß der Straßenwohnungslosigkeit in ihren jeweiligen Städten und Gemeinden allenfalls geringfügig unterschätzen (vgl. 6.6).

Je kleiner die Gemeinden waren, desto geringer fiel die Spannweite der Schätzungen aus. Je größer die Städte waren, desto deutlicher stieg der obere Schätzwert. Die Angaben zur Zahl der nicht institutionell versorgten Wohnungslosen schwankten in Kommunen

- mit bis zu 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW) zwischen 0 und 20,
- mit über 20.000 und bis zu 50.000 EW zwischen 3 und 120,
- mit über 50.000 und bis zu 100.000 EW zwischen 10 und 200,
- mit über 100.000 und bis zu 200.000 EW zwischen 0 und 500,
- mit über 200.000 und bis zu 500.000 EW zwischen 10 und 800,
- mit über 500.000 EW zwischen 35 und 30.000.

Niedrige Schätzwerte in den mittleren Gruppen stammen überwiegend von befragten Kreisen und freien Trägern, die Angebote in Kreisen vorhalten. Nur 5 der 39 Kreise nannten überhaupt eine Zahl, der höchste Wert lag bei 60. Die Schätzungen der in Kreisen tätigen freien Träger gingen nur in zwei Fällen über 100 hinaus.

Gaben öffentliche und freie Träger eine Einschätzung ab, lagen die von den Trägern der Wohlfahrtspflege genannten Werte in der Regel deutlich über den Zahlen, welche die Städte und Gemeinden nannten. Es fielen jedoch einige mittlere und größere Städte auf, in denen beide Akteursperspektiven weitgehend übereinstimmten.

6.6 Mit welchen Methoden wird erhoben/geschätzt?

Grundsätzlich sind mindestens drei Erhebungsmethoden bei der Erfassung der Quantität von Obdachlosen auf der Straße voneinander zu unterscheiden.

- **Straßenzählungen**, bei denen Personen, die zur definierten Zielgruppe gehören, in einem relativ kurzen Zeitraum (meist nur in einigen Nachtstunden) vor Ort aufgesucht und dort gezählt werden, wobei in der Regel auch eine begrenzte Zahl von Merkmalen erfragt wird
Um Doppelerfassungen zu vermeiden, wird die Erhebung häufig auf wenige Nachtstunden beschränkt. In der Regel ist dazu eine große Zahl von Freiwilligen erforderlich und es werden Zählzonen gebildet, die komplett begangen werden. Häufig werden zuvor auch Informationen über traditionelle Schlafstellen gesammelt, etwa vom Personal der Straßenreinigung und des öffentlichen Personennahverkehrs, von der Polizei und von der Straßensozialarbeit. Möglich ist auch – wie in New York praktiziert – eine Vollerhebung überall dort, wo sich Straßenobdachlose üblicherweise aufhalten und eine Sampleerfassung in den Gebieten, in denen erfahrungsgemäß nur wenige Straßenobdachlose anzutreffen sind. In Paris wurde die Suche nach Straßenobdachlosen über die Zählzonen hinaus auch auf Metrostationen und die Züge der Metro ausgedehnt, d. h. es wurden Passagiere befragt, ob sie zur Zielgruppe gehören. Mit dem Einsatz technischer Hilfsmittel wie einer Zähl-App lässt sich die Erhebung deutlich erleichtern, und es können auch fremdsprachige Befragungen erleichtert durchgeführt werden.⁸⁶
Es ist davon auszugehen, dass mit Stichtagszählungen nicht alle Straßenobdachlosen erfasst werden. Zum einen betrifft dies diejenigen Personen, die zwar zu anderen Zeiten, aber nicht in dem kurzen Erfassungszeitraum auf der Straße oder in einschlägigen Biwaks übernachten. Zum anderen ist bekannt, dass Straßenobdachlose darum bemüht sind, die Standorte ihrer Schlafplätze zu verheimlichen und es kann sein, dass die Zählenden bestimmte Plätze eher als gefährliche Orte meiden oder nicht als Schlafplätze erkennen.
- **Fragebogenbefragungen in einschlägigen Anlaufstellen von Wohnungslosen** (Übernachtungsstellen, Essensausgaben, Tagesstätten etc.)
Sie können an einem Stichtag erfolgen, sie können sich aber auch über einen längeren Zeitraum erstrecken. In diesem Fall ist die Vermeidung von Doppelerfassungen, bspw. durch ein anonymisiertes Personenkürzel, notwendig. Es versteht sich von selbst, dass unterschiedlich große Zeitfenster unterschiedlich hohe Zahlen ergeben und sich mit größeren Zeiträumen auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass mehr Kurzzeitfälle in die Befragung mit einbezogen werden. Damit kann sich – wie Untersuchungen in den USA und Dänemark zum Profil von Personen in Unterkünften gezeigt haben – auch das Profil der erfassten Obdachlosen erheblich ändern. Da ein in der Regel unbekannter Anteil von Straßenobdachlosen die einschlägigen Dienste nicht in Anspruch nimmt, kommt es auch hier zu einer Untererfassung.
- **Datenauswertungen von Straßensozialarbeitsteams und einschlägigen Diensten wie Tagesaufenthalten, Essensausgaben etc.**
Auch dabei ist ein Datenabgleich zur Vermeidung von Doppelerfassungen notwendig. Oftmals wird durch diese Form der Erhebung ein größerer Zeitraum abgebildet.
Ist die Straßensozialarbeit gut organisiert und wird regelmäßig von der Bevölkerung und anderen Diensten (Polizei, Straßenreinigung, Wachpersonal, Krankenhäuser etc.) auf Straßenobdachlose hingewiesen, können solche Erhebungen durchaus den größten Teil der Straßenobdachlosen erfassen. So lagen Ergebnisse der Straßenzählungen, die mit großem personellem und logistischem Aufwand in Barcelona durchgeführt wurden, nur zwischen rd. 13 und 15 Prozent höher, als die Schätzungen der Sozialarbeit (s. u.).

⁸⁶ In Barcelona ist eine solche App seit mehreren Jahren im Einsatz und auch für die geplante Straßenzählung in Berlin wurde die Entwicklung einer entsprechenden Anwendung vorgeschlagen.

Eine besondere Form der Datenerfassung in Bezug auf Straßenobdachlose stellt das CHAIN-System in London dar: Fachkräfte unterschiedlicher Organisationen, die in der Straßensozialarbeit tätig sind, benutzen durchgehend die gleiche Datenplattform, die online über Tablets und Mobiltelefone bedient wird. Auf dieser Plattform werden Daten von allen Straßenobdachlosen gesammelt, mit denen die Straßensozialarbeit im Kontakt ist, was kontinuierliche Auswertungen ermöglicht. Damit können auch detaillierte Informationen darüber gewonnen werden, wie häufig und wie lange sich Wohnungslose auf der Straße aufhalten, und die Auswertung bezieht sich auf alle Personen, die innerhalb eines Jahres mindestens einmal auf der Straße übernachtet haben (CHAIN, 2018, S. 1).⁸⁷

Untersuchungsvorhaben „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“

Dass sich Erkenntnisse sozialer Dienste nutzen lassen, um eine Einschätzung zum Ausmaß von Straßenobdachlosigkeit zu erhalten, zeigte sich im Rahmen einer der zwölf Fallstudien.

Ein freier Träger ist in einer Großstadt „für die Straße“ zuständig, er ist Anbieter von Straßensozialarbeit und betreibt in den Wintermonaten zudem einen Kältebus, der zwischen November und April jede Nacht zwischen 21:30 und 04:30 Uhr in der Stadt unterwegs ist. Neben den bekannten Schlafplätzen wird jede Stelle angefahren, auf die Bürgerinnen und Bürger der Stadt über ein „Kampagnentelefon“ aufmerksam machen: In Spitzenzeiten gebe es bis zu 25 Anrufe pro Nacht. Jede aufgefundene Platte und jede dort angetroffene Person wird gezählt: „Zu manchen Leuten haben wir Namen, zu manchen auch nur einen Alias, also Bezeichnungen, z. B. ‚der Ponchomann‘; aber wir wissen von jedem, wo er liegt, wie er ausgestattet ist und ob er gesundheitlich eingeschränkt ist.“ Die Erfahrung zeige einerseits, dass die Menschen bei der Wahl ihres Schlafplatzes sehr „ortskonservativ“ seien. Um jedoch auch Menschen zu erreichen, „die sich verstecken“, arbeitet man mit vielen Stellen eng zusammen, so z. B. mit „Förstereien“, die sogar auf Personen aufmerksam machen, die sich in den Wald zurückgezogen haben. Die nachts erhobenen Zahlen werden am Morgen bewertet, um schnell auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Das langjährig praktizierte Verfahren liefere zwar keine exakten, aber sehr verlässliche Daten: „Wir sind eher Zähler als Schätzer, und unsere Zahlen sind sehr, sehr nah an der Realität.“ Für das praktizierte Verfahren gebe es nur eine Voraussetzung: „Man muss erfahrene Leute im Feld haben.“

Bei der Bewertung der Daten zur Straßenobdachlosigkeit sollte berücksichtigt werden, dass es sich oftmals nur um einen relativ kleinen Anteil der Wohnungslosen insgesamt handelt. So ist selbst bei der relativ großzügigen Definition von „Obdachlosen, die auf der Straße leben“ in Hamburg die Zahl der im Laufe einer Woche im März 2018 ermittelten 1.910 Personen in Beziehung zu setzen mit 4.666 wohnungslosen Alleinstehenden, die am Ende des gleichen Monats in Wohnunterkünften, Übernachtungsstätten und Wohnprojekten sowie in Einrichtungen nach § 67 ff SGB XII untergebracht waren (Ratzka & Kämper, 2019, S. 12). Würde man auch hier eine Wochenzahl statt einer Stichtagszahl zugrunde legen, wäre sie noch höher. Nicht berücksichtigt sind dabei zudem die Zahl der Personen in wohnungslosen Familien und in Haushalten von Geflüchteten mit Schutzstatus, die ebenfalls als Hamburger Wohnungslose zu versorgen sind. In Barcelona wurden 2017 auf der Straße 962 Obdachlose gezählt, zum gleichen Zeitpunkt aber insgesamt 3.383 Wohnungslose insgesamt registriert (XAPSLL, 2017, S. 17). In den USA wurde die Zahl der Straßenobdachlosen auf nationaler Ebene an einem Stichtag im Januar 2017 auf 192.875 geschätzt, die Zahl der

⁸⁷ Im Jahr 2017/2018 (von 01. April 2017 bis 30. März 2018) wurden in CHAIN 7.484 Personen registriert, die irgendwann im Laufe dieses Jahres als Straßenobdachlose kontaktiert worden waren.

Wohnungslosen insgesamt wurde auf 553.742 taxiert (HUD, 2017, S. 9). In allen Fällen wäre die Zahl der Wohnungslosen insgesamt noch deutlich höher, wenn Wohnungslose einbezogen würden, die wegen einer fehlenden Wohnalternative vorübergehend bei Verwandten und Bekannten untergekommen sind („Couch-Surfer“).

6.7 Wer führt die Erhebungen/Schätzungen konkret durch (amtliche Stellen, Freiwilligenorganisationen ...)?

Nur in wenigen Fällen führen amtliche Stellen die Erhebungen bzw. Schätzungen selbst durch. In einigen Fällen werden Forschungsunternehmen durch Behörden oder freie Träger mit der Erhebung selbst oder mit der Auswertung der erhobenen Daten betraut, wie dies in München und Hamburg der Fall war. Der Einsatz von speziell zu diesem Zweck eingestellten Honorarkräften als Interviewende, wie in Hamburg, ist eher selten. Auch in den USA erfolgt die Zusammenfassung der Daten auf nationaler Ebene durch damit beauftragte wissenschaftliche Fachkräfte. Auf kommunaler und regionaler Ebene ist es aber sowohl in den USA als auch in europäischen Städten oft ein Mix aus Fachkräften der (Sozial-)Verwaltung und – oftmals sehr zahlreichen – Freiwilligen, die die Zählungen durchführen.

Auch in Paris und Barcelona wurden die Straßenzählungen durch ein Netzwerk aus freien Trägern und der Kommunalverwaltung initiiert und eine große Zahl von Freiwilligen für die Durchführung angeworben. In Barcelona (Busch-Geertsema, 2016, S. 14)⁸⁸ waren bei der Zählung im November 2011 mehr als 700 Freiwillige beteiligt (XAPSLL, 2015, S. 27). Im Jahr 2018 beteiligten sich sogar 925 Freiwillige in 287 Zählteams an der Straßenzählung, die in der Nacht vom 16. auf den 17. Mai zwischen 21:30 und 02:00 Uhr durchgeführt wurde.⁸⁹ In Paris wurden für die erste Zählung in der Nacht vom 15. auf den 16. Februar 2018 (von 22:00 bis 01:00 Uhr) 353 Zählteams mit jeweils einer Fachkraft aus der Verwaltung und zwei bis vier Freiwilligen gebildet, es waren also hier vermutlich mehr als 1.000 Freiwillige beteiligt (apur, 2018, S. 11). In Brüssel waren an der Erhebung in einer Novembernacht zwischen 23:00 und 24:00 Uhr 160 Freiwillige beteiligt.

Es liegt nahe, dass zur Organisation der Logistik und für die Koordination in jedem Fall auch bezahlte hauptamtliche Kräfte erforderlich sind. Die Beteiligung von Fachkräften der Verwaltung und freier Träger in den Zählteams, die in vielen Straßenzählungen praktiziert wird, erfordert einerseits die Bereitschaft dieser Fachkräfte, zu ungewöhnlichen Zeiten eine ungewohnte Tätigkeit auszuführen und wurde andererseits in vielen Fällen als Arbeitszeit gewertet, die bei Kostenaufstellungen für diese Art von Zählung nur schwer zu kalkulieren ist. Auch in Hamburg und München waren zahlreiche Fachkräfte in ihrer regulären Arbeitszeit an der Erhebung zu Anzahl und Profil der „Obdachlosen auf der Straße“ beteiligt.

6.8 In welchem Abstand werden sie durchgeführt? Mit welchem Aufwand (Zeit/Geld) sind sie verbunden?

Während die Erhebungen in Deutschland – wie oben dargestellt – bislang nur mit großen zeitlichen Abständen durchgeführt wurden (Hamburg: 1996, 2002, 2009 und 2018; München: 1995, 2007 und wahrscheinlich 2019), werden in England Straßenzählungen oder entsprechende Schätzungen jedes

88 Das Netzwerk XAPSLL in Barcelona, das dort die Straßenzählung durchführt, umfasste 2016 26 Nichtregierungsorganisationen, aber auch Vertreter der Kommune.

89 <http://sensellarisme.cat/ca/el-recompte-2018-comptabilitza-956-persones-dormint-al-carrer-i-2-099-allotjades-en-equipaments/> (Zugriff am 13.01.2019)

Jahr gefordert, in den USA mindestens alle zwei Jahre und in Irland (Region Dublin) sogar zweimal im Jahr.

In Barcelona ist nach anfänglichen sporadischen Zählungen (2008 und 2011) seit 2015 jedes Jahr eine Straßenzählung durchgeführt worden. Allerdings ist auch in den Jahren davor von der Straßensozialarbeit in Barcelona jedes Jahr eine Schätzung der Zahl der Straßenobdachlosen auf der Grundlage der bekannten Personen durchgeführt worden, die von der Zahl der am Stichtag im Rahmen einer originären Erhebung ermittelten Zahl nicht sehr stark abgewichen ist (im März 2008 lagen die Ergebnisse der Erhebung mit 634 ermittelten Personen um 12,8 % höher als die Schätzung der Straßensozialarbeit und im November 2011 mit 838 Personen um 15,4 % höher) (XAPSL, 2013, S. 27).

Jährliche Erhebungen finden in jüngerer Zeit auch in Brüssel statt. Für Paris sind sie geplant, die zweite Erhebung nach Februar 2018 fand im Februar 2019 statt.

Den finanziellen Aufwand für die Straßenzählungen zu ermitteln, gestaltet sich als ausgesprochen schwierig. Telefonische und persönliche Nachfragen (in Paris, Barcelona und in Großbritannien) blieben in dieser Hinsicht unbeantwortet. Auch die Bemühungen von Schneider et al. (2016) in den USA, den Aufwand bei ihren drei Fallstudien in den USA zu beziffern, blieben erfolglos. Der Aufwand ist aber auch deshalb schwer zu ermitteln, weil die Opportunitätskosten für das kommunale Personal und das Personal freier Träger einen erheblichen Anteil der Personalaufwendungen darstellen, aber nicht so leicht zu beziffern sind. Direkte Kosten, z. B. für die Koordination und Logistik, Gestaltung und Übersetzung der Fragebögen in verschiedene Sprachen, ggf. die Programmierung einer App, für entsprechende Ausstattung mit Warnwesten und Erhebungsmaterial, Aufwandsentschädigung für Freiwillige, Koordinierungstreffen, Datenauswertung, Öffentlichkeitskampagnen etc. sind in jedem Fall einzukalkulieren.

Übersicht 6.1 Tabellarische Übersicht zu ausgewählten Erhebungen zur Zahl der „Obdachlosen auf der Straße“

Ort	Methoden	Frequenz der Erhebungen	Hauptbeteiligte an der Durchführung	Erfassungszeitraum	Definition der Zielgruppe	Anmerkungen
Australien	Schätzzahlen des Nationalen Statistischen Instituts Straßenzählungen lediglich in einzelnen Städten	Alle 5 Jahre	Australian Bureau of Statistics	Stichtag: Zensusnacht	Personen, die in Zelten, improvisierten Schlafstellen oder im Freien übernachten	Teil der Volkszählung
Belgien – Brüssel	Stichtagserhebung auf der Straße und an öffentlichen Plätzen	2008-2016: alle zwei Jahre, danach jährlich	La Strada (Straßenzeitung) in Kooperation mit zahlreichen freien Trägern der Wohnungslosenhilfe; 160 Freiwillige bei der Zählung 2016	Stichtag: eine Stunde (23-24 Uhr) in einer Novembernacht	Ausschließlich Menschen, die draußen übernachten (aber kombiniert mit Erhebung in Unterkünften)	Sehr kurzer Erhebungszeitraum; kombiniert mit Erhebung in Unterkünften
Deutschland – Hamburg	Fragebogenbefragung in Einrichtungen und Anlaufstellen für Obdachlose	Größere zeitliche Abstände: 1996, 2002, 2009, 2018	Forschungsinstitut im Auftrag der Sozialbehörde: Durchführende waren 2018 Fachkräfte in Einrichtungen und Dienste der Wohnungslosenhilfe, Drogenberatungsstellen, Winternotunterkünfte und 22 externe Honorarkräfte als Interviewende	Stichwoche (zuletzt: 19. – 25. März 2018) und ggf. vergangener Monat	Am Stichtag im Freien Schlafende und Biwakierende sowie Menschen, die in Winternotunterkünften untergekommen sind, sowie jene, die mindestens die Hälfte des vergangenen Monats so übernachtet haben	Sehr weite Definition der Zielgruppe
Deutschland – Berlin	Geplante Straßenzählung an einem Stichtag im Jahr 2019	Angedacht: zweimal oder mindestens einmal pro Jahr	AG Wohnungsnotfallstatistik entwickelt Konzept; Senatsverwaltung soll durchführen mit Fachkräften der Wohnungslosenhilfe und bis zu 1.000 Freiwilligen	Stichtag (steht noch nicht fest)	Liegt noch nicht vor	In Planung

Ort	Methoden	Frequenz der Erhebungen	Hauptbeteiligte an der Durchführung	Erfassungszeitraum	Definition der Zielgruppe	Anmerkungen
Deutschland – München	2007: Datenabgleich von Straßensozialarbeit, Suppenküchen, Bahnhofsmision und zentraler Transferleistungsstelle für Wohnunglose (SGB II und XII) + Kurzinterviews an einschlägigen Szenetreffpunkten	Größere zeitliche Abstände: 1995 und 2007; 2019 in Planung	Forschungsinstitut im Auftrag der AG Wohnungslosenhilfe (finanziert durch Mittel der öffentlichen Hand und der freien Wohlfahrtspflege); Beteiligung von Studierenden an den Interviews	2007: 6 Wochen - 16.04. - 31.05.2007	Ausschließlich Menschen, die während des Erhebungsmonats mindestens 15 Tage im Freien übernachtet haben. Keine Beteiligung von Personen, die Drogen konsumieren oder substituiert sind	Sehr enge Definition der Zielgruppe; langer Erhebungszeitraum
	Stichtagserhebung, Straßenzählung, sowie Zählung im ÖPNV	2018 erste Erhebung, jährliche Erhebung geplant, Zweite Erhebung 2019	Koordination von der Sozialverwaltung im direkten Auftrag der Verwaltungsspitze. Für die Zählung: Fachpersonal in der Verwaltung und bei freien Trägern und bis zu 1.000 Freiwillige	15./16. Februar 2018, 21:30 – 02:00 Uhr	Wer noch keinen Schlafplatz gefunden hat oder plant, im Freien oder an einschlägigen Stellen (Biwak) zu übernachten oder dies bereits tut	Zweite Erhebung für Februar 2019
Großbritannien – England, landesweit	Stichtagserhebung; in einigen Kommunen Straßenzählung, in der Mehrheit Schätzung	Auswertung einmal im Jahr bezogen auf Personen, die in einer Stichtagsnacht zwischen 01.10. und 30.11. auf der Straße übernachtet haben	Kommunen erheben Daten, englische Zentralregierung führt sie landesweit zusammen und veröffentlicht die Ergebnisse	Stichtagsnacht im Oktober/November	Personen, die Schlafplatz im Freien oder an einschlägigen Orten eingenommen haben und jene, die unmittelbar davorstehen („bedded down or about to be bedded down“)	Methode wurde kritisch evaluiert, wird zurzeit überarbeitet

Ort	Methoden	Frequenz der Erhebungen	Hauptbeteiligte an der Durchführung	Erfassungszeitraum	Definition der Zielgruppe	Anmerkungen
Großbritannien – London	Datenerfassung über Software der Straßensozialarbeit „CHAIN Database“	Kontinuierlich, Auswertung einmal im Jahr	Database ist bei freiem Träger (St. Mungo's) angesiedelt und wird von der Stadt finanziert, Nutzung für alle Träger von Stadtregerung veröffentlicht Streetwork verbindlich; Auswertung wird von Londoner	Kontinuierlich	Wie England landesweit	Erfassung aller Straßenobdachlosen innerhalb eines Jahres, adäquate Information über Struktur, Dauer etc., keine Sample-Verzerrung wie bei Stichtagszählungen
Irland landesweit	Automatisches Datenerfassungssystem „PASS“	Kontinuierlich, Auswertung einmal im Quartal	Auflage der Zentralregierung an alle Dienste der Wohnungslosenhilfe, die von ihr (mit-)finanziert werden	Kontinuierlich	Alle Straßenobdachlosen, die Dienstleistungen für WL in Anspruch nehmen, werden automatisch erfasst	Kombiniert mit Erhebung in Unterkünften
Irland – Dublin	Vollerfassung im Innenstadtbereich (31 Bezirke) Teilerfassung außerhalb (28 Bezirke), hier Fokus auf be Schlafplätze	zweimal jährlich	Fachkräfte der Sozialverwaltung und 160 Freiwillige (2018)	Stichtagszählung innerhalb einer Nacht (April und November) 01:30 bis 04:00 Uhr	Ausschließlich Personen, die im Freien und an einschlägigen Orten bereits liegend („bedded down“) vorgefunden werden	Enge Definition
Spanien – Barcelona	Straßenzählung in einigen Jahren und sonst quantitative Einschätzung durch Streetwork auf Grund bestehender Kontakte	Einschätzung durch Streetwork jährlich; Straßenzählung 2008, 2011, und seit 2015 jährlich	XAPSL: Zusammenschluss zahlreicher freier Träger der Wohnungslosenhilfe in Barcelona mit der Kommunalverwaltung Bei Zählung 2018 insges. 925 Freiwillige beteiligt	Stichtagszählung in einer Nacht im Mai: zuletzt 16./17. Mai, zwischen 21:30 und 02:00 Uhr	Beim Streetwork alle bekannten Klientinnen und Klienten; bei den Straßenzählungen alle Personen, die an einschlägigen Orten vorgefunden werden	Kombiniert mit Erhebung in Unterkünften und anderen Formen der Wohnungslosigkeit; Schätzung des Streetwork weicht nur geringfügig von Stichtagszählung ab
USA (landesweit)	Stichtagszählung (Point-in-Time Count)	Mindestens alle zwei Jahre; viele Kommunen erheben jedes Jahr	Continuum of Care (CoC; kommunale Organisationseinheiten der Wohnungslosenhilfe) mit großer Zahl von Freiwilligen bei der Stichtagszählung	In den letzten Tagen des Januars zwischen 00:00 und 04:00 Uhr	„unsheltered homeless people“ sind Wohnungslose, die nicht untergebracht sind	Kombiniert mit Erhebung in Unterkünften

6.9 Fazit

Insgesamt lassen sich für die quantitative Erfassung von „Straßenobdachlosigkeit“ bei der bislang vorzufindenden Praxis sowohl innerhalb Deutschlands als auch zwischen verschiedenen Ländern der EU und darüber hinaus erhebliche Unterschiede feststellen. Dies betrifft sowohl die Definition der zu erfassenden Population als auch das methodische Vorgehen, den Erfassungszeitraum und die Aussagekraft der Ergebnisse. Selbst bei den wenigen in Deutschland praktizierten Erfassungen von „Obdachlosen auf der Straße“ sind die Ergebnisse der bereits durchgeführten und in Planung befindlichen Erhebungen keineswegs miteinander vergleichbar.

Bei der Diskussion der unterschiedlichen Methoden wurde deutlich, dass jede für sich sowohl Vorteile als auch Nachteile mit sich bringt. Eine Stichtagserhebung erfordert in der Regel einen erheblichen methodischen Aufwand unter Einbezug vieler Freiwilliger und führt unweigerlich zu einer drastischen Untererfassung derjenigen, die nur periodisch oder kurzzeitig auf der Straße übernachten. Dennoch wird sie vielerorts einer kontinuierlichen Erfassung von Straßenobdachlosen vorgezogen, weil sie Doppelerfassungen weitgehend vermeidet und weil die Ergebnisse gut mit Stichtagsdaten zur Zahl der untergebrachten Wohnungslosen kombinierbar ist. Auf diesem Weg können zumindest teilweise auch diejenigen erfasst werden, die keinen Gebrauch von Dienstleistungen für Wohnungslose machen. Die kontinuierliche Erfassung von Straßenobdachlosen setzt voraus, dass entsprechend ausgebaute und gut etablierte Straßensozialarbeit stattfindet und die Obdachlosen auf der Straße unter Berücksichtigung des Datenschutzes für das gesamte Stadtgebiet trennscharf erfasst werden.

Andererseits hat nach Aussagen vieler Fachleute und nach Angaben insbesondere der niederschweligen Dienste der Wohnungslosenhilfe das Ausmaß von Straßenobdachlosigkeit in Deutschland in den letzten Jahren zugenommen und das Profil hat sich deutlich verändert (relative Zunahme von Personen aus anderen Ländern der EU). Bei Straßenobdachlosigkeit handelt es sich um den sichtbarsten und am meisten in der Öffentlichkeit debattierten Teil der Wohnungslosigkeit, über dessen quantitatives Ausmaß die Einschätzungen häufig in großem Ausmaß divergieren. Es wäre also durchaus wünschenswert, in Bezug auf dieses Phänomen zu einer einheitlicheren Definition und Erfassung zu gelangen und beispielsweise zumindest dort, wo entsprechend ausgebaute Straßensozialarbeit verfügbar ist, Pilotversuche einer einheitlichen Erfassung zu fördern. Für kleinere Städte kann angenommen werden, dass häufig zuverlässige Kenntnisse über die (oftmals geringe) Zahl von Obdachlosen auf der Straße bestehen. Es sind insbesondere die großen und mittleren Großstädte, bei denen eine genauere Untersuchung des quantitativen Ausmaßes und der Struktur von Straßenobdachlosigkeit und die Entwicklung und Erprobung eines breiter akzeptierten Erfassungssystems sinnvoll sein könnte.

7. Schätzung zur Zahl der Wohnungslosen in Deutschland

7.1 Hintergrund

Das Forschungsvorhaben zu „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ war ursprünglich nicht darauf ausgerichtet, Daten für eine bundesweite Schätzung zur Zahl der Wohnungslosen in der Bundesrepublik Deutschland zu ermitteln. Das Projektdesign zielte vielmehr auf die Erforschung von Strukturen in den lokalen Hilfesystemen, und das abgefragte Zahlengerüst diente vorrangig dazu, eine Einschätzung zum Umfang der Problembetroffenheit in den einbezogenen Städten, Gemeinden und Kreisen zu gewinnen. Wäre von vornherein eine Schätzung oder gar „Hochrechnung“ der Zahl der Wohnungslosen in Deutschland geplant gewesen, so wären – wie im Forschungsantrag als Option ausgewiesen – auch mehr Städte und Gemeinden befragt worden, um die Berechnungen auf eine breitere Datenbasis stützen zu können. Auf eine solche Erhebung wurde zugunsten inhaltlicher Vertiefungen verzichtet. Zu Projektbeginn gab es nämlich bereits fortgeschrittene Planungen zur Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik, die durch Einbeziehung aller bundesdeutschen Städte, Gemeinden und Träger der Wohnungsnotfallhilfe eine breitere Datenbasis zu liefern verspricht.

Da derzeit aber noch nicht feststeht, wann mit einer künftigen Bundeswohnungslosenstatistik erste valide Resultate vorgelegt werden können und da der Rücklauf der Online-Erhebung der GISS insgesamt positiv ausfiel, lag es nahe zu prüfen, ob aufgrund der ermittelten aktuellen Stichtagsdaten für Ende Mai 2018 nicht zumindest eine vorläufige, aktuelle Schätzung des bundesweiten Ausmaßes von Wohnungslosigkeit möglich sei.

Im Folgenden werden die methodischen Grundlagen sowie das Ergebnis einer solchen Schätzung vorgestellt: Sie beruht wesentlich auf Daten aus dem quantitativen Teil der Studie, die als teilstandardisierte schriftliche Online-Erhebung bei kommunalen Stellen, freien Trägern der Wohlfahrtspflege und Jobcentern in insgesamt 48 kreisfreien Städten und 39 Kreisen in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt wurde. Insgesamt waren 551 Stellen in das Untersuchungssample einbezogen, darunter 47 kreisfreie Städte und die insgesamt 13 Berliner Verwaltungen, 39 Kreise, 120 kreisangehörige Gemeinden, 97 Jobcenter und 235 freie Träger der Wohnungsnotfallhilfe.

7.1.1 1992: GISS-Studie zur „Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte“

Die GISS greift auf eigene Vorarbeiten zurück: Der 1992 für die Studie „Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte“ (Busch-Geertsema / Ruhstrat 1994) gewählte methodische Ansatz kann aufgegriffen werden und – abgewandelt und erweitert – erneut zur Anwendung kommen.

1992 war die Datenlage wesentlich schlechter als heute. Einzig in Nordrhein-Westfalen existierte eine Obdachlosenstatistik, weshalb die Untersuchung sich innerhalb der alten Bundesländer vor allem auf NRW konzentrierte. Wesentlicher Befund der Untersuchung war dennoch, dass die meisten der 82 Kommunen, die Daten bereitstellten, zwar über Zahlen zur ordnungsrechtlichen Unterbringung verfügten, zwei Drittel aber insgesamt nur „unzureichend über die quantitative Dimension der Wohnungslosigkeit“ informiert waren (ebd.: 38).

Städte und Gemeinden, die an der Erhebung teilgenommen und überwiegend vollständige Angaben zur Zahl der am Stichtag von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen gemacht hatten, wurden für die damalige Schätzung nach der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner (EW) vier Größenklassen zugeordnet (bis 20.000 EW, 20.001 bis 100.000 EW, 100.001 bis 300.000 EW und über 300.000 EW). Für jede Größenklasse wurde eine Quote von wohnungslosen Personen je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner errechnet. Sie setzte sich aus drei Teilgruppenquoten zusammen: Für den Stichtag 30.06.1992 wurden ordnungsrechtlich versorgte Menschen, auf sonstige Weise versorgte Wohnungslose (z. B. bei Freunden und Bekannten, als Selbstzahler in Hotels lebend) sowie Aussiedlerinnen und Aussiedler in Unterkünften unterschieden. Diese Quote wurde in einem zweiten Schritt auf die bundesweit in Gemeinden der jeweiligen Größenklasse lebende Bevölkerung hochgerechnet. Ein zweites Schätzverfahren griff auf raumtypologische Merkmale zurück, ergab aber bei den Berechnungen nur ein geringfügig höheres Schätzergebnis. Ergebnis war eine Gesamtschätzung für das alte Bundesgebiet und den Stichtag, die als Spannweite zwischen einer Unter- und einer Obergrenze angegeben wurde.

7.1.2 Wohnungsnotfallberichterstattung in Nordrhein-Westfalen und „Forschungsprojekt zu Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit und zu den Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen in Baden-Württemberg“ (2014)

Eines der Hauptprobleme für eine Statistik, aber auch für jede Schätzung, ist die Tatsache, dass Informationen zur Wohnungslosigkeit bei unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren entstehen: vor allem bei den Gemeinden, die für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständig sind, aber auch bei den Trägern der klassischen Wohnungslosenhilfe der Wohlfahrtsverbände. Diese leisten auf Grundlage des Achten Kapitels SGB XII „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ in unterschiedlicher Form: vorübergehend in stationären Einrichtungen, die nach dem Ende der Hilfemaßnahme wieder verlassen werden müssen, als präventive bzw. nachgehende Betreuung von Menschen, die noch bzw. wieder über eine Wohnung mit eigenem Mietvertrag verfügen, in ambulanten Beratungsstellen oder als Streetwork für wohnungslose Menschen, die auf der Straße leben. Die Sozialhilfestatistik verfügt zwar über Daten zu Personen im Bezug von Leistungen, ob diese aber über eigenen Wohnraum verfügen oder nicht, können in der Regel nur die betreuenden Träger angeben.

Ein erweiterter methodischer Ansatz, der im Rahmen eines dreijährigen Projektes entwickelt und erstmals erprobt wurde (MGFFI 2007), bewährt sich seit 2011 im Rahmen der nordrhein-westfälischen Wohnungsnotfallstatistik. Träger der Wohlfahrtspflege erfassen dort den Teil der wohnungslosen Personen, „die über keine eigene mietvertraglich gesicherte Wohnung verfügen oder Wohneigentum besitzen“ und die „am Stichtag 30. Juni Plätze in (teil-)stationären Einrichtungen bzw. im ‚Betreuten Wohnen‘ der Wohnungslosenhilfe belegen sowie Personen, zu denen im Laufe des Monats Juni in ambulanten Fachberatungsstellen der Wohnungslosenhilfe Beratungskontakt bestand“ (IT.NRW 2012: 2). Nicht erfasst werden dabei diejenigen, die am Stichtag ordnungsrechtlich untergebracht waren und bereits bei den Gemeinden abgefragt werden. Nach der gleichen Systematik erhob die GISS 2014 die Zahl der wohnungslosen Personen in Baden-Württemberg (Evers/Ruhstrat 2015).

Eine der wesentlichen Verbesserungen im Unterschied zur Untersuchung von 1992 besteht darin, dass auch in der vorliegenden Studie an allen einbezogenen Standorten die im Feld der Wohnungsnotfallhilfen tätigen freien Träger befragt wurden. Empirisch deutlich zuverlässiger als 1992 kann für die untersuchten Städte und Gemeinden nun angegeben werden, wie viele aktuell wohnungslose Personen zum Stichtag ordnungsrechtlich bzw. durch sonstige Maßnahmen der Obdachlosenaufsicht untergebracht waren, und wie viele zusätzlich bei freien Trägern der

Wohnungslosenhilfe auf Grundlage von § 67 SGB XII untergebracht oder als aktuell wohnungslose Personen in Beratungsstellen anhängig waren.

Hatten 1992 zentrale Daten von in speziellen Aussiedlerunterkünften untergebrachten Wohnungslosen noch eine wesentliche Bedeutung für das Ausmaß von Wohnungslosigkeit, so sind zwischenzeitlich solche speziellen Unterkünfte für Spätaussiedlerinnen und -aussiedler weitgehend aufgelöst und die Gruppe muss nicht mehr gesondert berücksichtigt werden. Stattdessen ist jedoch zu ermitteln, wie groß die Gruppe der Geflüchteten mit Schutzstatus ist, die ohne Wohnung zwar noch öffentlich untergebracht sind, rechtlich aber den beiden anderen Teilgruppen der Wohnungslosen gleichgestellt sind. Daten zu dieser Gruppe werden in Nordrhein-Westfalen seit zwei Jahren ausdrücklich (und mit entsprechenden Hinweisen) abgefragt, waren aber auch vorher schon implizit in der Abfrage enthalten.

7.2 Von der Befragung zur Schätzung

Die Schätzung zur Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland ist das Ergebnis einer Berechnung von Dichtewerten für drei Gruppen in den teilnehmenden kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden.⁹⁰ Von einer Quote wird vorsichtshalber deshalb nicht gesprochen, weil nicht sicher angenommen werden kann, dass alle gezählten Wohnungslosen auch zur gemeldeten Wohnbevölkerung gehören.

7.2.1 In die Schätzung einbezogene Teilgruppen

Die Definition der Teilgruppen, für die eine Schätzung versucht wird, orientiert sich an der bekannten Wohnungsnotfalldefinition, die 1987 vom Deutschen Städtetag erstmals vorgeschlagen (Deutscher Städtetag, 1987) und durch den Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ 2005 (GISS/GSF/IWU, 2005) aktualisiert wurde.⁹¹ Wegen der fragmentierten Zuständigkeiten in vielen Verwaltungen und der unterschiedlichen Kenntnis der Beteiligten im Hilfesystem wurden die Gruppen aber in Anlehnung an die NRW-Wohnungsnotfallberichterstattung für die Online-Erhebung etwas anders operationalisiert.⁹²

In die Schätzung gehen Daten zu folgenden Gruppen ein:

- **Teilgruppe 1:** *Wohnungslose Menschen, die am 31.05.2018 durch „Maßnahmen des Ordnungsrechts oder durch sonstige Leistungen (z. B. Kostenübernahme für gewerbliche Unterbringung in Hostels/Hotels/Pensionen) vorübergehend untergebracht“ waren.*

Nach dieser Teilgruppe wurden wegen ihrer gesetzlichen Unterbringungsverpflichtung kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie die Berliner Bezirke gefragt (Frage M054⁹³). Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII wurden ausgenommen, um Doppelnennungen zu vermeiden.

⁹⁰ Da pro Kreis jeweils nur drei kreisangehörige Gemeinden befragt wurden, liegen keine Daten für die Ebene der Kreise vor. Quoten für die Kreise müssen aber auch deshalb nicht ermittelt werden, weil die rechtliche Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr und die darauf beruhenden Maßnahmen der Notversorgung von obdachlosen Menschen auf der Gemeindeebene liegt.

⁹¹ Sie wird auch von der BAG W verwendet.

⁹² Die nordrhein-westfälische Landessozialberichterstattung verwendet die gleichen Definitionen, fragt aber die Teilgruppen 1 und 2 nicht getrennt ab.

⁹³ Für Programmierung und Auswertung wurden „Masterfragen“ fortlaufend nummeriert (M001 bis M099). Jede Befragungsgruppe erhielt einen spezifisch zugeschnittenen Fragebogen mit jeweils fünf Blöcken (A bis F) und darin wiederum fortlaufend nummerierten Fragen (z. B. A1 bis A6, D1 bis D3 etc.). Gleiche Masterfragen konnten in den Fragebögen daher unterschiedliche Kürzel tragen.

- **Teilgruppe 2:** *Wohnungslose Geflüchtete mit gesichertem Aufenthaltsstatus, die trotz der damit einhergehenden „Wohnberechtigung“ am genannten Stichtag noch in Aufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete untergebracht waren.*

Nach dieser Gruppe wurde ebenfalls alle kommunalen Stellen einschließlich der Kreise gefragt (Frage M056). Eine Erläuterung sollte die Zuordnung erleichtern: „Geflüchtete, die nach Abschluss des Asylverfahrens einen Aufenthaltstitel erlangt haben, der sie zu einem Aufenthalt von mindestens einem Jahr berechtigt, und die damit ‚wohnberechtigt‘ sind und im Bedarfsfall Anspruch auf SGB-II-Leistungen haben, die aber bis zur Integration in Normalwohnverhältnisse weiter untergebracht werden müssen, sind in diese Erhebung ausdrücklich einbezogen. Der Aufenthaltstitel kann auf einer Asylberechtigung nach Art. 16a GG, Flüchtlingsschutz nach § 3 AsylG, auf subsidiärem Schutz nach § 4 AsylG oder auf der Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 60 AufenthG basieren. Geflüchtete im laufenden Asylverfahren werden dagegen von der Erhebung nicht berücksichtigt.“

Untergruppen von Geflüchteten nach ihrem jeweiligen ausländer- und asylrechtlichen Status weiter zu differenzieren oder gar einzelne der genannten Gruppen aus der Zählung auszuschließen, weil sich an ihrem Status in absehbarer Zeit etwas ändern könnte, wäre methodisch problematisch. Die gewählte Definition hebt ausschließlich darauf ab, ob zum Zeitpunkt der Zählung ein Recht darauf bestand, eigenen Wohnraum anzumieten, und ob daher der Anspruch auf eine Unterbringung durch die Kommune gegeben war, falls die Haushalte dennoch nicht über mietvertraglich gesicherten Wohnraum verfügten.

- **Teilgruppe 3:** *Wohnungslose Menschen, die am 31.05.2018 durch die Kommunen „mit einem ... Unterbringungs- und Wohnangebot nach §§ 67 ff. SGB XII“ versorgt waren bzw. die am Stichtag bei freien Trägern in „(Wohn-) Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII untergebracht“ oder „an diesem Tag in einer Beratungsstelle oder einem anderen Angebot anhängig“ waren und „das Angebot mindestens einmal im Monat Mai 2018 in Anspruch genommen“ hatten.*

Kommunen wurden mit der ersten Formulierung befragt (Frage M063), freie Träger mit der etwas weiteren zweiten (M075). Bei Trägern der Wohnungslosenhilfe wurde angenommen, dass sie einerseits eigene Unterbringungskapazitäten vorhalten, mit ihren ambulanten Angeboten aber auch einen Teil der Wohnungslosen erreichen, die ohne jede Unterkunft sind. Ausdrücklich wurden aus der Zählung erstens Menschen ausgeschlossen, die sich im kommunalen Unterbringungssystem oder anderen kommunalen Angeboten befanden und zweitens alle diejenigen, die über ein dauerhaftes Wohnverhältnis. Freie Träger, die ihre Angebote in einem der 39 Kreise vorhielten, wurden zudem um Angaben gebeten, ob und, wenn ja, wie viele ihrer Klientinnen und Klienten am Stichtag in einer der drei ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden lebten (Frage M077).

7.2.2 Berechnung der Dichten

Zur Berechnung der Dichte, definiert als Zahl der wohnungslosen Menschen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner in einem Gebiet, wurden die einbezogenen Städte und Gemeinden im ersten Schritt nach den Stadt- und Gemeindetypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) vier Größenklassen zugeordnet: Unterschieden werden

- Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 EW (1),
- Mittelstädte bis 100.000 EW (2),
- kleine Großstädte bis 500.000 EW (3)

- und große Großstädte ab 500.000 EW (4).⁹⁴

Nach allen bisherigen Erkenntnissen kann als sicher gelten, dass das Ausmaß von Wohnungslosigkeit mit der Größe von Gemeinden und Städten korreliert.

Daran anschließend wurden im nächsten Schritt Dichten für die drei Teilgruppen und für unterschiedliche Größenklassen berechnet und getrennt nach den vier Stadt- und Gemeindetypen zu Gesamtdichten (wohnungslose Personen je 1.000 EW) zusammengefasst. Dichten für Kommunen des gleichen Stadt- und Gemeindetyps wurden zur Kontrolle nach zwei Verfahren berechnet:

Variante 1 zielt auf die Ausschöpfung aller verfügbaren Daten. Weil nicht aus allen bzw. nicht immer aus den gleichen Städten und Gemeinden Daten für die einzelnen Teilgruppen vorlagen, wurden die Dichtewerte je 1.000 EW für drei Stichproben getrennt berechnet. Die „Dichte (1) der Wohnungslosen in ordnungsrechtlicher Unterbringung“ wird in dieser Variante unter Umständen für andere Gebiete ermittelt als die „Dichte (2) der wohnungslosen Geflüchteten in institutioneller Unterbringung“ oder die „Dichte (3) der wohnungslosen Menschen mit Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII außerhalb des Unterbringungssektors“. Für die Kommunen des gleichen Stadt- und Gemeindetyps wurden die einzelnen Dichtewerte jeweils zu einer Gesamtdichte addiert.

Gegen diese Addition von Dichtewerten, die auf unterschiedlicher Ausschöpfung der Stichprobe beruhen, spricht, dass die Größen der unterschiedlichen Teilgruppen nicht immer unabhängig voneinander sind.⁹⁵ Daher wurden in **Variante 2** nur die Städte und Gemeinden berücksichtigt, für die vollständige Daten zu allen Teilgruppen vorliegen. Die Zahl der einbezogenen Stellen ist gegenüber Variante 1 geringer, die Daten sind jedoch konsistenter. Um einen Dichtewert (1, 2, 3) je Kommune bzw. um den Dichtewert für Kommunen eines bestimmten Typs zu bilden, wird in dieser Berechnung die Zahl aller gemeldeten Wohnungslosen aus einer Kommune addiert und ihr Anteil an der Wohnbevölkerung errechnet.

Wie hoch die geschätzte Zahl der Wohnungslosen ist, lässt sich abschließend in beiden Varianten auf Grundlage der Bevölkerungsdaten zunächst für alle Kommunen berechnen, die zu den jeweiligen Stadt- und Gemeindetypen gehören. Die ermittelten Zahlen werden schließlich zu einem Gesamtschätzwert addiert.

7.2.3 Erhebungszeitpunkt

Für die Befragung wurde aus pragmatischen Gründen der 31.05.2018 als Stichtag gewählt. Ursprünglich war geplant gewesen, mit der Erhebung früher zu beginnen und Zahlen zum 31.3. oder 30.4. abzufragen. Als sich der Beginn verzögerte, wurde der nächstmögliche Termin gewählt. Bis zur Jahresmitte zu warten, hätte die Erhebung weiter verzögert.

Der gewählte Stichtag bereitete einigen Kommune Probleme, da er, wie einige Antwortende anmerkten, kein gebräuchlicher Stichtag in der amtlichen Statistik ist. Einige Datenlücken mögen deshalb darauf zurückzuführen sein, dass in den Städten und Gemeinden Daten nur zu bestimmten Terminen ausgewertet werden, was allerdings auch bedeutet, dass die Verantwortlichen wichtige Informationen nicht im direkten Zugriff haben. Wenige Kommunen nannten Zahlen für andere

⁹⁴ Weil für die Großstädte andere Größenklassen als 1992 gewählt werden, wird das Ergebnis für diese Städte nicht vergleichbar sein.

⁹⁵ Niedrige Zahlen im Unterbringungsbereich können z. B. durch eine offensive Nutzung der betreuten Wohnformen in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII erreicht werden. Umgekehrt kann es hohe Unterbringungszahlen geben, wenn Angebote der persönlichen Hilfe fehlen.

Stichtage (den 31.12.2017 oder den 31.03.2018)⁹⁶, und einige freie Träger boten an, ihre Jahresstatistik für 2017 zu übersenden.⁹⁷

Der Erhebungszeitpunkt bzw. -zeitraum könnte Einfluss auf das Schätzergebnis haben, wenn lediglich auf die Zahl der untergebrachten Wohnungslosen abgehoben würde. In großen Städten werden im Rahmen von Winternotprogrammen zusätzliche Übernachtungskapazitäten bereitgestellt, die im Frühjahr wieder geschlossen werden. Allerdings ist ein Teil der dort untergebrachten Wohnungslosen auch im Sommer bei Beratungsstellen anhängig und angesichts auch sonst recht hoher Dichten in den großen Großstädten ergibt sich in der Gesamtschau durch die Winternotunterkünfte in einzelnen Städten keine wesentliche Erhöhung der Gesamtdichte. Aus den kreisfreien Städten wurden im Rahmen der Online-Befragung lediglich aus zwei großen Großstädten Kapazitäten für Winternotunterkünfte im dreistelligen Bereich gemeldet, ansonsten lagen die gemeldeten zusätzlichen Kapazitäten im unteren zweistelligen Bereich.

Relativ hoher Aufwand wurde bei der Studie aus den 90er-Jahren betrieben, um außer der Stichtagszahl auch eine Gesamtzahl der Wohnungslosen innerhalb eines Jahres zu errechnen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine solche Berechnung auf Grundlage von Zu- und Abgängen in einem Teil des Erhebungsjahres immer auf Grundannahmen beruht, die strittig sein können (z. B. die Annahme einer Gleichverteilung der Zu- und Abgänge innerhalb eines Jahres). Während bei einer Stichtagsbefragung die Übererfassung von Langzeitfällen methodisch unausweichlich ist, schlägt in Jahresgesamtrechnungen insbesondere der Anteil der möglicherweise nur sehr kurzfristig betroffenen Menschen zu Buche. Um überhöhte Schätzzahlen zu vermeiden, ist es im internationalen Vergleich unüblich, Jahresgesamtzahlen bei der Quantifizierung des Umfangs von Wohnungslosigkeit zu verwenden.

7.2.4 Beteiligung und Rücklauf – Quantität und Qualität

7.2.4.1 Gesamtbeteiligung an der Online-Befragung

Insgesamt beteiligten sich 414 bzw. 75,1 Prozent aller 551 angeschriebenen Stellen an der Online-Befragung (siehe 3.1.3). Die Beteiligung nach Trägerform bzw. Art der Gebietskörperschaft variiert zwischen 48 Prozent (kreisangehörige Städte und Gemeinden) und 89 Prozent (kreisfreie Städte). 81 Prozent der freien Träger und der Jobcenter beteiligten sich, 10 von 12 der Berliner Bezirke (83 %)⁹⁸ und 85 Prozent der Kreise. In Westdeutschland lag die Gesamtbeteiligung mit knapp 80 Prozent deutlich über der Beteiligung in Ostdeutschland (66 %).⁹⁹ In Berlin wurde eine trägerübergreifende Beteiligung von 77 Prozent erreicht. Zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede. Aus den Bundesländern Bremen und Hamburg gab es beispielsweise einen vollständigen Rücklauf. In anderen Bundesländern beteiligten sich dagegen zum Teil nur sehr wenige kreisangehörige Gemeinden (Bayern, Sachsen-Anhalt) oder kreisfreie Städte (Rheinland-Pfalz). Telefonische Absagen insbesondere der kleinen Gemeinden wurden teilweise mit der fehlenden Betroffenheit begründet: „Wir haben keine Wohnungslosen.“

⁹⁶ Diese Daten wurden für die Schätzung verwendet.

⁹⁷ Diese Daten wurden nicht in die Schätzung einbezogen.

⁹⁸ Auch die Berliner Senatsverwaltung hat sich an der Online-Erhebung beteiligt.

⁹⁹ Nur bei den Jobcentern lag die Beteiligung in den neuen Bundesländern mit 80,6 Prozent leicht über der Quote der Jobcenter in den alten Bundesländern (77,8 %).

7.2.4.2 Verwertbarer Rücklauf für die Schätzung

Adressaten der Erhebung waren die unmittelbar zuständigen Stellen für Wohnungsnotlagen bei öffentlichen Verwaltungen und freien Trägern. Mit dem Ziel, eine hohe Beteiligung und eine gute Datenqualität zu erreichen, wurden die hier tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereits im Vorfeld der Befragung ermittelt und gebeten, die Beantwortung der Fragen in der jeweiligen Institution zu koordinieren und auch Informationen, die bei unterschiedlichen Stellen gehalten werden, ggf. zusammenzuführen. Dennoch gaben nicht alle Stellen, die sich beteiligten, auch Auskunft zu allen Fragen. Es zeigten sich deutliche Hinweise auf Daten(erfassungs)probleme bei öffentlichen und freien Trägern, die offenbar zunahmen, je differenzierter Sachverhalte abgefragt wurden. Oft wurde rückgemeldet, dass Daten gar nicht oder nur händisch in Handakten erfasst werden, und es für die Befragten mit beträchtlichem Aufwand verbunden wäre, sie zusammenzustellen. „Zu allen nicht ausgefüllten Feldern existieren keine schnell verfügbaren Zahlen“, hieß es dann etwa in einem Bemerkungsfeld.

Solche Einschränkungen betrafen z. B. Daten zum Geschlecht der untergebrachten Wohnungslosen, zu Alter oder zu den Haushaltstypen. Welche Angaben die befragten Stellen machten, wird trotz der etwas schmalen Datengrundlage in Abschnitt 4.3.1 dargestellt. Es wurde aber darauf verzichtet, auf dieser Grundlage eine Schätzung etwa zur Zahl der wohnungslosen Frauen oder der Minderjährigen vorzunehmen. Eine Reihe von Kommunen, darunter zwei große Großstädte, trennten bei der Erfassung nicht zwischen ordnungsrechtlich Untergebrachten und Geflüchteten mit Schutzstatus in Unterbringung; sie konnten die nach den beiden Teilgruppen 1 und 2 differenzierten Frage nicht beantworten.¹⁰⁰

7.2.4.2.1 Ausschluss von Überschneidungen und Doppelzählungen

Da Informationen über Wohnungslosigkeit aus heterogenen Datenquellen stammen und für eine Schätzung bzw. eine Statistik erst zusammengeführt werden müssen, kann es zu Überschneidungen und Doppelzählungen kommen. Können diese nicht vollständig bereinigt werden, sollte zumindest abschätzbar sein, wie stark Unschärfe- und Verzerrungsrisiken ins Gewicht fallen.

Da angenommen werden konnte, dass der überwiegende Teil der Wohnungslosen, die bei Jobcentern auftraten, auch an anderen Stellen bekannt waren (z. B., weil sie eine Erreichbarkeitsadresse brauchen, um Leistungen beziehen zu können), wurden die Daten der Jobcenter zu wohnungslosen Leistungsberechtigten von vornherein aus der Berechnung von Dichten ausgeschlossen, um Doppelungen zu vermeiden.

Grundsätzlich waren darüber hinaus nur wenige Möglichkeiten von Doppelnennungen denkbar, und zwar erstens – bezogen auf den Personenkreis der Geflüchteten mit Schutzstatus – bei den Daten, die Kreise und kreisangehörige Kommunen lieferten, zweitens – bezogen auf die Teilgruppen 1 und 2 – bei den Daten der Kommunen und der freien Träger mit Beratungsangeboten und drittens, wenn mehrere freie Träger Angaben machten.

¹⁰⁰ Für die hier vorgenommene Schätzung entstanden daraus keine Probleme, weil beide Gruppen gezählt werden sollten und die Angaben der Kommunen ohnehin aufsummiert wurden. In Nordrhein-Westfalen werden statistische Probleme, die sich aus der beschriebenen Praxis ergeben, umgangen, weil die Kommunen nur eine Stichtagszahl liefern, die beiden Teilgruppen umfasst. Ob eine getrennte Erhebung zu den beiden Teilgruppen auf längere Sicht sinnvoll wäre, muss bezweifelt werden. In den Fallstudien zeichnete sich mit dem Rückgang der Neuzuwanderung eher eine Tendenz zur Zusammenführung der beiden (ordnungsrechtlichen) Unterbringungsbereiche ab, und zunehmend wurden z. B. Liegenschaften, die 2015/2016 zur Unterbringung von Geflüchteten beschafft worden waren, inzwischen auch genutzt, um neu wohnungslos werdende Haushalte zu versorgen.

1. Abhängig von Delegationsstrukturen in Kreisen konnten sich die Angaben der Kreise zu statusgewandelten untergebrachten Geflüchteten mit den Angaben der kreisangehörigen Gemeinden überschneiden oder sie ergänzen.

Im aktuell geltenden Asyl- und Aufenthaltsrecht sind die Länder für den Betrieb von Erstaufnahmeeinrichtungen und die Unterbringung Geflüchteter zuständig, die im Rahmen der sog. „vorläufigen Unterbringung“ schon während des laufenden Verfahrens auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt werden (können).¹⁰¹ Für die sog. Anschlussunterbringung nach dem Abschluss des Verfahrens sind nicht mehr die Kreise, sondern die Städte und Gemeinden zuständig (ebd.). Es konnte also zwei Gruppen von Geflüchteten geben, auf welche die oben erläuterte Definition zutraf: Geflüchtete, die im Rahmen der vorläufigen Unterbringung und in der Zuständigkeit der Kreise in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht waren, die sie nach Anerkennung eines Schutzstatus noch nicht verlassen hatten, oder Geflüchtete, die bereits in Zuständigkeit einzelner Gemeinden untergebracht waren, weil geeigneter Wohnraum nicht zur Verfügung stand.¹⁰² Unabhängig davon, in welcher Gemeinde die Einrichtung lag, in der Geflüchtete (noch) in Zuständigkeit der Kreise untergebracht waren, wurde den Gemeinden im ersten Fall nur der Anteil an der Gruppe der Geflüchteten (nach den Angaben der Kreise) zugeordnet, der dem Anteil ihrer Bevölkerung an der des Kreises entsprach. Im zweiten Fall wurde die Zahl der Geflüchteten, welche die Gemeinden nannten, diesen Gemeinden voll zugerechnet.

2. In Anlehnung an die in Nordrhein-Westfalen praktizierten Verfahren war die Befragung mit erläuternden Hinweisen versehen worden, die Doppelnennungen verhindern sollten. Diese betrafen vor allem den Personenkreis der bei den freien Trägern beratenen Personen. Klientinnen und Klienten, die sich im kommunalen Unterbringungssystem befanden, sowie Menschen, die bereits (wieder) über eine eigene Wohnung verfügten, mussten aus der Zählung ausgeschlossen werden. Daten der Kommunen und der freien Träger konnten nur dann Überschneidungen aufweisen, wenn sich freie Träger nicht an diese Vorgabe hielten oder wenn die Personenkreise nicht sicher zu unterscheiden waren.

Wenn auch nicht ausgeschlossen werden kann, dass etwa aufgrund eines Missverständnisses falsche Daten genannt werden, so trat in den Plausibilitätskontrollen¹⁰³ kein Fall auf, wo Träger die Frage aus der Online-Erhebung falsch verstanden oder die Vorgabe nicht beachtet hatten. Das Risiko war für den größeren Teil der Träger auch gering: etwa für jene, die ausschließlich betreute Wohnformen nach dem SGB XII vorhielten, oder für Träger, die sich auf die klassische Klientel der Wohnungslosenhilfe, alleinstehende wohnungslose Männer (ohne festen Wohnsitz), konzentrierten.

Aus zwei der 12 ergänzend durchgeführten Fallstudien¹⁰⁴ war jedoch die Fallkonstellation bekannt, dass eine Stadt ordnungsrechtlich in Trägerwohnraum einwies und die

¹⁰¹ Vgl. Baier, A. & Siegert, M. (2018), S. 3; Vgl. Ruder, K.-H. & Bätge, F. (2018), S. 38 ff.

¹⁰² Wie in den jeweiligen Kreisen/Gemeinden Zuständigkeiten konkret geregelt waren, war in Teil A der Online-Erhebung abgefragt worden.

¹⁰³ Plausibilitätskontrollen, die mit persönlichen Rücksprachen verbunden waren, dienten nicht allein dem Ziel, Doppelmeldungen zu vermeiden: Auch in anderen Fällen wurden Daten erst nach Rücksprache übernommen: Beispielsweise fiel eine kleine Großstadt mit außerordentlich geringen Unterbringungszahlen auf und wurde um Erläuterungen gebeten. In einer nordrhein-westfälischen Stadt wurde nachgefragt, weil die Kommune im Rahmen der Wohnungsnotfallberichterstattung des Landes 2016 wesentlich weniger Wohnungslose gemeldet hatte. Eine Auswertung von Freitexteinträgen erleichterte diese Arbeit: In den Freitextfeldern konnten die befragten Stellen z. B. Erläuterungen zu ihren Antworten abgeben, und die ergänzenden Hinweise bezogen sich häufig konkretisierend auf die Zahlenangaben. Alle Fehler wurden korrigiert.

¹⁰⁴ Hauptgrundlage der Schätzung sind die Daten aus der Online-Erhebung. Aber auch die 12 Fallstudien – also die vertiefenden Untersuchungen in unterschiedlichen lokalen Hilfesystemen – wurden genutzt, um Daten nachzufragen und um die schriftlich genannten Zahlen durch die Beteiligten erläutern und interpretieren zu lassen.

ordnungsrechtlich untergebrachten Menschen in dieser „Einrichtung“ des Trägers nach §§ 67 ff. SGB XII betreut wurden. Zu dieser Fallkonstellation hatte es bei der Befragung keine ausdrückliche Erläuterung gegeben. Da beide Institutionen einen Teil der Fallzuständigkeit bei sich sahen, war es trotz der Hinweise möglich, dass auch beide Stellen diese wohnungslosen Menschen zähl(t)en. Um die Plausibilität der vorhandenen Daten zu prüfen, wurden die antwortenden Stellen in allen Fällen, in denen diese Konstellation nach der Online-Erhebung möglich war, kontaktiert und Fehler korrigiert.

3. Doppelzählungen sind schließlich in Fällen möglich, in denen Wohnungslose bei mehreren freien Trägern Angebote in Anspruch nehmen und von diesen Trägern auch gezählt und gemeldet werden.

Auch dieser Fall kann nicht ausgeschlossen werden. Doch es bestehen auch hier geringere Risiken einer doppelten Datenerfassung, als angenommen werden könnte. Zum einen gab es in 47 Prozent der insgesamt einbezogenen kreisfreien Städte (20 von 43) und in 82 Prozent der Kreise (27 von 33) höchstens einen freien Träger, der Wohnungsnotfallhilfen leistete. Und wo es mehrere Träger gibt, sind Fallzuständigkeiten (nach Sozialräumen/Regionen bzw. nach Zielgruppen und der Art des Angebotes) in den meisten Hilfesystemen zwischen den Trägern abgestimmt, um Doppelbetreuungen zu vermeiden. Nicht einmal in den Großstädten legen die Daten der Online-Erhebung die Vermutung nahe, dass es Doppelerfassungen in nennenswertem Umfang gegeben haben könnte.

7.2.4.2.2 Schließung von Datenlücken

Weiter wurde überprüft, ob sich noch bestehende Datenlücken durch einen „Quervergleich“ innerhalb des Datensatzes oder auf anderem Wege plausibel und auf zuverlässiger Basis schließen ließen. Soweit dies mit vertretbarem Aufwand möglich war, schloss dieser Schritt Nachfragen und Nacherhebungen ein, um die Datengrundlage für die Schätzung zu verbessern.

Um eine möglichst genaue Zahl der wohnungslosen Hilfefälle nach §§ 67 ff. SGB XII zu ermitteln, wurden Angaben der kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen zu Angeboten auf dieser gesetzlichen Grundlage mit den Antworten der freien Träger abgeglichen. Ergaben sich aus dem Abgleich Widersprüche oder Hinweise auf weitere Angebote, so wurden die Daten durch Nachfragen korrigiert bzw. ergänzt.

Wo Unterbringungsaufgaben ganz an einen freien Träger delegiert waren, machte ein Teil der Städte und Gemeinden keine Angaben zu den ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen. Die freien Träger wurden nach Maßnahmen des Ordnungsrechts aber nicht gefragt und konnten daher keine Zahlen nennen. Durch Nachfragen war es überwiegend möglich, fehlende Daten zu ergänzen.

Schließlich wurde versucht, die Zahl der „vollständigen Fälle“ zu erhöhen, Datenlücken also bei den Städten und Gemeinden zu schließen, aus denen nicht zu allen Teilgruppen Angaben vorlagen. Lücken betrafen überwiegend den Personenkreis der statusgewandelten Geflüchteten und waren vor allem dort entstanden, wo eine für die Prävention und ordnungsrechtliche Unterbringung zuständige Stelle den Fragebogen bearbeitet hatte, ohne den für Migration und Flucht zuständigen Bereich einzubeziehen. Wie sich zeigte, ließen sich fehlende Zahlen vielerorts durch einen Anruf ergänzen.

7.2.4.3 Datengrundlage für die Schätzung

In die Berechnungen gingen schließlich sorgfältig überprüfte Daten aus 97 Kommunen ein, darunter waren 42 kreisfreie Städte (einschl. Berlin) und 55 kreisangehörige Städte und Gemeinden (41 in West- und 14 in Ostdeutschland).

Tabelle 7.1 differenziert die einbezogenen Kommunen nach den Stadt- und Gemeindetypen sowie den drei einbezogenen Teilgruppen und stellt dar, aus wie vielen Kommunen jeweils Daten zu den einzelnen bzw. zu allen Teilgruppen verfügbar waren. Sie weist außerdem die Zahl der in den betreffenden Kommunen lebenden Menschen (mit Hauptwohnsitz) aus.

Tabelle 7.1 Städte und Gemeinden mit Angaben zu Wohnungslosen am 31.05.2018 nach Stadt- und Gemeindetyp und Wohnbevölkerung in den Kommunen am 31.12.2017

	Kommunen mit Daten zu ...							
	ordnungsrechtlich Untergebrachten (1)		Geflüchteten mit Schutzstatus in Unterbringung (2)		Wohnungslosen in Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII bei freien Trägern (3)		ordnungsrechtlich Untergebrachten, Geflüchteten mit Schutzstatus in Unterbringung und Wohnungslosen in Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII bei freien Trägern (1, 2, 3)	
	N	Bevölkerung	N	Bevölkerung	N	Bevölkerung	N	Bevölkerung
Große Großstädte über 500.000 EW	7	6.351.846	7	6.351.846	9	10.598.086	9	10.598.086
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	18	4.089.646	16	3.795.907	22	4.787.527	17	3.996.643
Mittelstädte bis 100.000 EW	29	1.399.717	16	845.137	29	1.479.167	17	845.121
Landgemeinden/Kleinstädte bis 20.000 EW	31	350.779	27	313.423	31	356.717	24	271.784
Gesamt	85	12.191.988	66	11.306.313	91	17.221.497	67	15.711.634

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M054, M056, M063, M075, M077, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. *Aus zwei Großstädten war nur die Gesamtzahl aller wohnungslos untergebrachten Menschen einschließlich der wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus verfügbar.

Über Daten zur Zahl der Menschen, die am 31.05.2018 ordnungsrechtlich untergebracht waren, verfügten insgesamt 85 Kommunen (Spalte 1), 66 hatten Daten zur Zahl der Geflüchteten mit Schutzstatus, die sich nach wie vor in einer Unterbringung befanden¹⁰⁵ (Spalte 3), und aus 91 Kommunen (Spalte 5) lagen Daten der freien Träger oder der Kommunen zu den Wohnungslosen vor, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII erhalten hatten (siehe 7.2.1).¹⁰⁶ Vollständige Daten zu allen drei

¹⁰⁵ In der Online-Erhebung hatten nur 32 Kommunen brauchbare Angaben für die Teilgruppe der Geflüchteten gemacht. Auf dieser Grundlage wäre eine Schätzung, insbesondere in den Klein- und Mittelstädten, nur schwer möglich gewesen. Die späteren Recherchen haben die problematischen Lücken jedoch geschlossen. Zwei kleine Großstädte konnten zwischen Asylbewerberinnen/Asylbewerbern und Geflüchteten mit Schutzstatus nicht unterscheiden. Nach telefonischer Rücksprache wurde die Hälfte der Fälle berücksichtigt.

¹⁰⁶ Von 121 freien Trägern der Wohnungsnotfallhilfe gab es Stichtagsangaben zur Anzahl der Menschen, die in ihren (Wohn-)Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII untergebracht oder (mit den oben genannten Einschränkungen; vgl. 7.2.1) in einer Beratungsstelle oder einem anderen Angebot anhängig waren und das Angebot mindestens einmal im Monat Mai 2018 in Anspruch genommen hatten. 17 freie Träger aus ländlichen Regionen konnten zudem spezifizieren, wie viele Menschen am 31.05.2018 jeweils in einer der drei ausgewählten, kreisangehörigen Gemeinden Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch genommen hatten. Oft meldeten die

Teilgruppen gibt es für 67 Kommunen (Spalte 7), darunter neun große Großstädte, je 17 kleine Großstädte und Mittelstädte sowie 24 Kleinstädte bzw. Landgemeinden.

Tabelle 7.2 Anteil der bei der Berechnung der Dichtewerte berücksichtigten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in % (Bevölkerung am 31.12.2017 nach Stadt- und Gemeindetyp)

	Anteil der bei der Berechnung der Dichtewerte berücksichtigten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in %				
	Wohnbevölkerung in Deutschland	Für Teilgruppe 1	Für Teilgruppe 2	Für Teilgruppe 3	Für Teilgruppen 1, 2, 3
Große Großstädte über 500.000 EW	13.898.726	45,7	45,7	76,3	76,3
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	12.511.913	32,7	30,3	38,3	31,9
Mittelstädte bis 100.000 EW	22.768.027	6,1	3,7	6,5	3,7
Landgemeinden/Kleinstädte bis 20.000 EW	33.604.685	1,0	0,9	1,1	0,8
Gesamt	82.783.351	14,7	13,7	20,8	19,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Dichtewerte, die im Folgenden nach den oben vorgestellten Varianten für die einbezogenen Kommunen und die einzelnen Teilgruppen berechnet werden, beziehen sich jeweils auf einen unterschiedlichen Anteil an der Gesamtbevölkerung, er liegt zwischen 13,7 und 20,8 Prozent. Die letzte Spalte in Tabelle 7.2 weist den Bevölkerungsanteil in den berücksichtigten Kommunen aus, für die Daten zu allen Teilgruppen vorlagen und für die Schätzvariante 2 berechnet werden konnte. Da es zwei große Großstädte im Sample gab, denen es nicht möglich war, Teilgruppe 1 und 2 getrennt auszuweisen, während für Schätzvariante 2 eine beide Gruppen umfassende Zahl vorliegt, ist der berücksichtigte Anteil der Bevölkerung für diesen Stadt- und Gemeindetyp deutlich höher, wenn Variante 2 gewählt wird. In den 67 Kommunen, die über Daten zu allen drei Teilgruppen verfügten (siehe Tabelle 7.1), lebten 19 Prozent der Bevölkerung Deutschlands.

Kommunen eine wesentlich geringere Zahl an Menschen in Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII als die freien Träger. Weil angenommen wurde, dass die Kommunen u. U. von dem Teil der Wohnungslosen nicht wissen, die zu Lasten des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe untergebracht sind, und weil kommunal vermutlich die Zahl der in Beratung befindlichen Menschen zum abgefragten Stichtag nicht genau angegeben werden kann, wurden dann stets die höheren Zahlen der freien Träger verwendet. Für Berlin wurden die Daten der Senatsverwaltung genutzt.

7.3 Wohnungslose in den einbezogenen Kommunen und Wohnungslose in Deutschland

Welche Dichten (Wohnungslose je 1.000 EW) für die einbezogenen Kommunen ermittelt wurden, stellen die nachfolgenden Tabellen dar.

In Variante 1 wurden die Dichten für die drei Teilgruppen getrennt berechnet.

Wie in Tabelle 7.3 zu erkennen ist, nimmt mit der Größe der Städte und Gemeinden auch die Dichte der Wohnungslosen zu. Dies gilt sowohl für die kommunal untergebrachten Wohnungslosen ohne Fluchthintergrund als auch für die wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus als auch für die bei freien Trägern anhängigen Wohnungslosen. Ein Vergleich der Dichten für die beiden Teilgruppen der kommunal untergebrachten Wohnungslosen macht auch deutlich, dass die Dichte der wohnungslosen Geflüchteten am Stichtag durchweg deutlich höher war als die der nicht Wohnungslosen ohne Fluchthintergrund. In den Mittelstädten und den kleinen Großstädten betrug sie sogar jeweils mehr als das Dreifache. Damit wird auch deutlich, dass sich durch die Zuwanderung von Geflüchteten infolge humanitärer Krisen in den Herkunftsländern der Druck auf die Wohnungsmärkte, aber auch auf die Unterbringungskapazitäten, erheblich gesteigert haben muss. Bei einem Vergleich der Dichten von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen (ohne Geflüchtete) mit den Dichten der bei freien Trägern untergebrachten oder in Beratungsstellen anhängigen Wohnungslosen wird deutlich, dass die Dichte der letzteren, außer in den großen Großstädten, genauso hoch oder sogar höher sind als die der kommunal untergebrachten Wohnungslosen (ohne Geflüchtete).

Tabelle 7.3 Schätzvariante 1: Wohnungslose in den einbezogenen Kommunen je 1.000 EW am 31.05.2018 nach Teilgruppen und Stadt- und Gemeindetypen

	Bevölkerung in einbezogenen Kommunen	Zahl der Wohnungslosen	Dichte
(1) Ordnungsrechtlich untergebrachte Wohnungslose, (2) Geflüchtete mit Schutzstatus in Unterbringung und (3) Wohnungslose in Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII bei freien Trägern			
Große Großstädte über 500.000 EW	10.598.086	91.555	8,6
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	3.996.643	21.219	5,3
Mittelstädte bis 100.000 EW	845.121	2.629	3,1
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 EW	271.784	643	2,4
Gesamt	15.711.634	116.046	

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M054, M056, M063, M075, M077, Statistisches Bundesamt, Daten der Kommunen, eigene Berechnungen.

Für die jeweiligen Stadt- und Gemeindetypen lassen sich nun Gesamtdichten addieren: Demnach gibt es nach dieser Berechnung in den großen Großstädten 7,6 Wohnungslose auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner. In den kleinen Großstädten sind es noch 5,3 Wohnungslose. Der Dichtewert sinkt in den Mittelstädten auf 3,1 und in den Kleinstädten und Landgemeinden auf 2,2.

In Variante 2 wird für die 67 Kommunen, die über vollständige Daten verfügten, sogleich eine Gesamtdichte errechnet. Es werden also je Kommune zunächst die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Menschen zur Zahl der Geflüchteten mit Schutzstatus und zur Zahl der Wohnungslosen in Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII bei den freien Trägern addiert, weshalb ein getrennter Ausweis der Teilgruppen in dieser Variante nicht mehr möglich ist. Die Gesamtsumme wohnungsloser Menschen wird ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der jeweiligen Kommune gesetzt. Die auf diesem Weg errechnete Dichte unterscheidet sich vor allem für die großen Großstädte von den in Variante 1 errechneten Dichten, weil nun zwei Städte mehr einbezogen werden können. Die weiteren Abweichungen sind gering, was als Hinweis auf die Güte der Stichprobe gewertet werden kann.

Tabelle 7.4 Schätzvariante 2: Wohnungslose in den einbezogenen Kommunen je 1.000 EW am 31.05.2018 nach Stadt- und Gemeindetypen (vollständige Fälle)

	Bevölkerung in einbezogenen Kommunen	Anzahl der Wohnungs- losen	Dichte: Wohnungslose je 1.000 EW (gewichtetes Mittel)	Dichte: Wohnungslose je 1.000 EW (Standard- abweichung)
Große Großstädte über 500.000 EW	10.598.086	91.555	8,6	3,4
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	3.996.643	21.219	5,3	3,3
Mittelstädte bis 100.000 EW	845.121	2.629	3,1	3,6
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 EW	271.784	647	2,4	3,5
Gesamt	15.711.634	116.046		

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M054, M056, M063, M075, M077, Statistisches Bundesamt, Daten der Kommunen, eigene Berechnungen.

Mit den (ungerundeten) Dichtewerten kann im letzten Schritt für beide Varianten eine Schätzung für das Bundesgebiet unternommen werden. Die Gesamtbevölkerung des jeweiligen Stadt- und Gemeindetyps wird dazu durch 1.000 geteilt und mit dem Dichtewert für den jeweiligen Stadt- und Gemeindetyp multipliziert.

Tabelle 7.5 Schätzung zur Zahl der Wohnungslosen in Deutschland nach Stadt- und Gemeindetypen (zwei Schätzvarianten)

	Schätzvariante 1			Schätzvariante 2		
	Anzahl Wohnungslose Erhebung	Dichte je 1.000 EW	Wohnungslose Deutschland	Anzahl Wohnungslose Erhebung	Dichte je 1.000 EW	Wohnungslose Deutschland
Große Großstädte über 500.000 EW		7,6	105.221			
	14.377 (1)	2,3 (1)	31.459 (1)	91.555	8,6	120.069
	25.185 (2)	4,0 (2)	55.108 (2)			
	14.224 (3)	1,3 (3)	18.654 (3)			
Kleine Großstädte bis 500.000 EW		5,3	65.916			
	4.539 (1)	1,1 (1)	13.887 (1)	21.219	5,3	66.428
	11.769 (2)	3,1 (2)	38.792 (2)			
	5.065 (3)	1,1 (3)	13.237 (3)			
Mittelstädte bis 100.000 EW		3,1	69.042			
	638 (1)	0,5 (1)	10.350 (1)	2.629	3,1	70.636
	1.408 (2)	1,7 (2)	37.830 (2)			
	1.359 (3)	0,9 (3)	20.862 (3)			
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 EW		2,2	73.209			
	129 (1)	0,4 (1)	12.358 (1)	643	2,4	79.504
	347 (2)	1,1 (2)	37.205 (2)			
	247 (3)	0,7 (3)	23.269 (3)			
Gesamt	79.291		313.388	116.046		336.637

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Fragen M054, M056, M063, M075, M077, Statistisches Bundesamt, Daten der Kommunen, eigene Berechnungen.

Der ermittelte Korridor ist schmal, und die Schwankungen beruhen vor allem darauf, dass die Daten aus Berlin nur in der zweiten Variante berücksichtigt werden konnten.

Am 31.05.2018 waren nach dieser Schätzung zwischen etwa 313.000 und 337.000 Menschen in Deutschland ohne Wohnung.

7.3.1 Güte der Stichprobe

Obwohl die Stichprobe nicht für den Zweck einer Schätzung gebildet wurde¹⁰⁷, bestehen keine Gründe, an ihrer Repräsentativität zu zweifeln. Weder für den Studienzweck noch für eine Schätzung bot eine Zufallsauswahl die günstigsten Voraussetzungen. In der gewählten und mit dem Projektbeirat abgestimmten Quotenstichprobe sind mehr Großstädte und Mittelstädte als Landgemeinden und Kleinstädte vertreten, da – wie die Befunde der Untersuchung bestätigten – insbesondere größere Städte vor dem Problem stehen, wohnungslose Menschen versorgen zu

¹⁰⁷ In einer Stichprobe mit dem Ziel der Schätzung wäre z. B. angestrebt worden, Aussagen für die Kreisebene treffen zu können. Dazu hätten – anders als in der vorliegenden Studie – stets alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden einbezogen werden müssen. Insgesamt wäre es möglich gewesen, eine höhere Zahl von Städten und Gemeinden zu berücksichtigen.

müssen. Die Untersuchung auf die Mehrheit der kleineren Gemeinden zu konzentrieren, war daher unangebracht. Auf die Schätzergebnisse hat dies insofern keine Auswirkungen, als die Dichten größenklassenspezifisch für Stadt- und Gemeindetypen getrennt ermittelt werden.

Wie groß die Heterogenität der Wohnungsnotfallhilfen im Feld ist, zeigten die entsprechenden Analysen zu Zuständigkeiten und Organisationsvarianten in der Studie (vgl. Bericht, Abschnitt 4.1).¹⁰⁸ Die einbezogenen Kommunen weisen zudem die gesamte Bandbreite möglicher Angebote auf – angefangen von ausdifferenzierten Hilfesystemen, in denen es zu jedem Handlungsfeld der Wohnungsnotfallhilfen Angebote gibt, bis hin zu Systemen, in denen überhaupt keine Angebote vorhanden sind. Es ist deshalb plausibel, dass die Dichtewerte innerhalb der Gruppen von Städten und Gemeinden, die einer bestimmten Größenklasse angehören, stark streuen (siehe beispielhaft die Tabelle 7.4).

7.3.2 Dunkelfeld

Die Online-Erhebung enthielt Fragen zu zwei weiteren Gruppen von wohnungslosen Menschen, für die keine Dichtewerte errechnet wurden.

Aus 46 Städten und Gemeinden gab es Angaben zu Wohnungslosen, die am 31.05.2018 Plätze in anderen Unterbringungsangeboten belegten (Frage M065). Dies konnten z. B. Frauenhäuser sein. Für die Verantwortlichen in den kommunalen Ämtern war diese Frage schwierig zu beantworten, wenn die Belegung der Plätze nicht in der Verantwortung derjenigen lag, die auch für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständig waren. Die genannten Zahlen waren überall sehr gering, was etwa wegen der hohen Zahl an Frauenhäusern mit wenigen Plätzen durchaus zutreffen kann. Auch wenn weitere Angebote genannt wurden, schien es sich eher um kleine Angebote zu handeln („Durchreisendenunterkunft mit zwei Betten“, „Frauennotschlafstelle mit sechs Plätzen“ etc.). Gezielte Nachfragen zur Plausibilisierung oder Recherchen zu anderen Formen der Unterbringung waren im Hinblick auf diese Teilgruppe allein aus Kapazitätsgründen nicht möglich.

Für eine Näherung lässt sich die Statistik der Frauenhäuser (Frauenhauskoordinierung, 2018) nur begrenzt hinzuziehen, sie verschafft aber einen Eindruck über die in diesem System versorgten Wohnungslosen. Es handelt sich um eine Jahresgesamtauswertung, 2017 beteiligten sich knapp die Hälfte aller deutschen Frauenhäuser, die für das gesamte Jahr 7.551 Frauen mit 8.141 Kindern versorgten. Da es sich um Einrichtungen handelt, die Schutz vor Gewalt bieten sollen, wird nicht dokumentiert, inwiefern die aus ihren Wohnungen geflüchteten Frauen hierdurch wohnungslos werden bzw. bleiben. Der Statistik zufolge kehren aber nur etwa 28,5 Prozent in die bisherige Wohnung zurück, die in einem kleinen Teil der Fälle dafür vom ehemaligen Partner geräumt werden muss. Mindestens 23 Prozent beziehen eine neue Wohnung (sind demnach während des Aufenthaltes im Frauenhaus wohnungslos), und 26,4 Prozent bleiben nach dem Verlassen des Frauenhauses zunächst wohnungslos bei Bekannten, in anderen Frauenhäusern oder in sozialen Einrichtungen (ebd., S. 13).

Am schwierigsten sind Daten zur (ebenfalls nicht berücksichtigten) Gruppe der Wohnungslosen zu erheben, die „nicht institutionell mit einer Unterbringung versorgt“ sind, und die zum Teil verdeckt wohnungslos „beispielsweise im Freien übernachten, biwakieren oder vorübergehend bei Verwandten und Bekannten Unterschlupf gefunden haben, weil sie keine eigene Wohnung haben.“ Bei dieser Frage (M066) waren Schätzangaben zugelassen, und wie erwartet waren die Antworten so ungenau, dass sie für Berechnungen zu Quantitäten nicht verwendet werden können.

¹⁰⁸ Es fielen keine Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland auf.

Wie sich an den Erläuterungen zeigte, versuchten die meisten der Antwortenden, die Zahl der „Draußen-Schläfer“ (so eine Angabe in der Online-Befragung) zu beziffern. Die weite Spreizung der Antworten und „Ausreißer“ nach oben lassen jedoch vermuten, dass dies nicht immer der Fall war. Die genannten Zahlen illustrieren nicht nur diese Ungenauigkeit, sondern vor allem eines: Schätzungen können gesichertes Wissen nicht ersetzen. Damit begründeten viele Antwortende auch, dass sie überhaupt keine Angaben machten.

Ein Teil der freien Träger, die eine Schätzung abgaben, bezog sich auf eigene Angebote im Rahmen der Straßensozialarbeit und der Winterhilfe. Es ist anzunehmen, dass diese Träger das Ausmaß der Straßenwohnungslosigkeit in ihren jeweiligen Städten und Gemeinden allenfalls geringfügig unterschätzen. Je kleiner die Gemeinden waren, desto geringer fiel die Spannweite der Schätzungen aus. Je größer die Städte waren, desto deutlicher stieg der obere Schätzwert. Die Angaben zur Zahl der nicht institutionell versorgten Wohnungslosen schwankten in Kommunen

- mit bis zu 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW) zwischen 0 und 20,
- mit über 20.000 bis zu 50.000 EW zwischen 3 und 120,
- mit über 50.000 und bis zu 100.000 EW zwischen 10 und 200,
- mit über 100.000 und bis zu 200.000 EW zwischen 0 und 500,
- mit über 200.000 und bis zu 500.000 EW zwischen 10 und 800,
- mit über 500.000 EW zwischen 35 und 30.000.

Niedrige Schätzwerte in den mittleren Gruppen stammten überwiegend von befragten Kreisen und freien Trägern, die Angebote in Landkreisen vorhielten. Nur fünf Kreise nannten überhaupt eine Zahl, der höchste Wert lag bei 60. Die Schätzungen der in Kreisen tätigen freien Träger gingen nur in zwei Fällen über 100 hinaus. Gaben öffentliche und freie Träger eine Einschätzung ab, lagen die von den Trägern der Wohlfahrtspflege genannten Werte in der Regel deutlich über den Zahlen, welche die Städte und Gemeinden nannten. Es fielen jedoch einige mittlere und größere Städte auf, in denen beide Akteursperspektiven weitgehend übereinstimmten.

7.4 Fazit

Eine Schätzung wie die hier angestrebte kann sich den tatsächlichen Verhältnissen nur nähern. Auch wenn mit großer Sorgfalt und begründeten Annahmen gearbeitet wird, sorgen Daten- und Messprobleme für unvermeidbare Ungenauigkeiten. Sie mussten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung hingenommen werden, stellen aber auch für die Einführung einer bundesweiten Statistik eine noch zu lösende Aufgabe dar.

Bevor eine bundesweite Wohnungslosenstatistik endgültig Klarheit über das Ausmaß von Wohnungslosigkeit schaffen kann – zumindest in Bezug auf den Anteil der Zielgruppe, der den Kommunen und freien Trägern bekannt ist –, bieten die Ergebnisse der Recherchen für das bundesweite Forschungsvorhaben der GISS eine einmalige Gelegenheit, mittels einer Schätzung zumindest näherungsweise das aktuelle Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland an einem Stichtag zu ermitteln. Dabei sind Unwägbarkeiten zu berücksichtigen, auf die hier ausführlich eingegangen wurde. Dennoch liegen durch diese Erhebung für große Teile der Bundesrepublik Deutschland erstmals vergleichbare Daten von Kommunen und freien Trägern zum lokalen Ausmaß von Wohnungslosigkeit nach einer einheitlichen Definition und zu einem einheitlichen Stichtag vor. Damit ist eine validere Basis als jemals zuvor für eine vorsichtige Schätzung der bundesweiten Quantität von wohnungslosen Personen an einem Stichtag geschaffen.

Im vorliegenden Bericht wurden methodisch zwei Schätzvarianten unterschieden, die beide darauf zielten, die Potenziale der gegebenen Stichprobe voll auszuschöpfen. Dass trotz der Abweichenden Verfahren nur geringe Abweichungen errechnet wurden, kann als Hinweis auf die Güte der

Stichprobe bzw. der Daten gewertet werden. Für die vorliegende Schätzung ist die nach Variante 2 errechnete, in sich konsistentere Zahl vorzuziehen. Im Rahmen einer Vollerhebung, die wesentlich mehr Daten verfügbar machen könnte, stellt sich die Frage aber nicht mehr, weil beide Berechnungsverfahren idealerweise zum gleichen Ergebnis führen.

Die Dunkelziffer der Wohnungslosen ohne Anbindung an institutionelle Hilfen aufzuhellen, wird dabei nicht gelingen. Dies zu verändern, ist wichtig, aber in erster Linie Aufgabe der Hilfesysteme und ihrer Angebote.

8. Empfehlungen

8.1 Gesamthilfesysteme – Organisation der Wohnungsnotfallhilfen

Problembeschreibung in Kürze

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die untersuchten Systeme der Wohnungsnotfallhilfen nicht überall (ausreichend) präventiv ausgerichtet und trägerübergreifend abgestimmt arbeiten. In vielen Kreisen fehlen organisatorische Lösungen, die sowohl den Bedarfen kleinerer Gemeinden als auch der Lage in den kreisangehörigen Mittelstädten und den größeren kreisangehörigen Gemeinden gerecht werden. Letztere stehen vor besonderen Schwierigkeiten, mit adäquaten Strukturen und Angeboten auf die Problemlagen wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen zu reagieren. Auch in den kreisfreien Mittelstädten werden die vorhandenen Möglichkeiten (z. B. was die Bündelung von Aufgaben oder trägerübergreifende Kooperationen angeht) oft nicht ausgeschöpft. Gemessen an ihrer Bedeutung für die Menschen in Wohnungsnotlagen sind die Jobcenter oft nur „am Rande“ in die lokalen Systeme eingebunden. Örtliche Hilfesysteme und fast die Hälfte der freien Träger legen ihre Schwerpunkte auf die Hilfen für aktuell wohnungslose Menschen, während präventive Strukturen – selbst in Großstädten – vergleichsweise schwächer ausgebildet sind, Hilfen zur Reintegration wohnungsloser Menschen in Normalwohnraum oft ganz fehlen und die betroffenen Menschen nur selten zwischen mehreren Leistungsanbietern entscheiden können.

Empfehlungen für den Bund und die Länder

Der Aufbau von präventiv ausgerichteten, trägerübergreifenden Gesamthilfesystemen für Menschen in Wohnungsnotlagen ist eine anspruchsvolle Aufgabe der lokalen Verwaltungen, der freien Träger und ihrer Kooperationspartnerinnen und -partner. Er wird durch die Bereitstellung erprobter und übertragbarer Konzepte erleichtert. Eine Neuorganisation der kommunalen Hilfesysteme kann erhebliche Ressourcen binden, weil sie nur in einem gemeinsamen Prozess umzusetzen ist. Die Bundesländer und der Bund sollten Kommunen, die eine präventive Ausrichtung ihrer Hilfesysteme anstreben, die Durchführung von Modellprojekten und den Ideentransfer ermöglichen und die lokalen Umsetzungsprozesse im Rahmen von Förderprogrammen unterstützen.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Generell sollten trägerübergreifende Strukturen der fallbezogenen und fallübergreifenden Kooperation, Information und Planung etabliert werden: dabei ist der Bereich der kommunalen Wohnungsnotfallhilfen eng mit den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zu verzahnen, und die Jobcenter sollten entsprechend ihrer Bedeutung in die Organisation der Wohnungsnotfallhilfen einbezogen sein.

Wo es sie in kreisfreien Städten noch nicht gibt, sollten Kommunen zentrale kommunale Fachstellen einführen und dort mindestens die Aufgabe der Wohnungssicherung, ein (aufsuchendes) Beratungsangebot, die Zuständigkeit für die ordnungsrechtliche Unterbringung sowie für die Reintegration wohnungsloser Menschen in Normalwohnraum und die Installation wohnbegleitender Hilfen bündeln. Es bietet sich an, freie Träger der Wohlfahrtspflege dabei eng einzubinden und mit Teilaufgaben zu beauftragen. Die Kompetenzen zur Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II sollten von Jobcentern auf diese kommunalen Präventionsstellen übertragen werden.

Um den Aufbau von Strukturen in Kreisen zu ermöglichen, wird diesen empfohlen, stärker von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, kreisangehörige Städte und Gemeinden zu den Aufgaben der Sozialhilfe heranzuziehen – ggf. beschränkt auf die Aufgaben nach § 36 SGB XII und nach §§ 67 ff. SGB XII. Die herangezogenen Gemeinden sollten notwendige Kompetenzen dann bündeln und

eigene zentrale Fachstellen aufbauen. Auch Aufgaben nach dem SGB II können in den kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen werden, wenn sie zunächst dem Kreis als kommunalem Träger der Grundsicherung nach dem SGB II übertragen werden, der dann einzelnen Gemeinden zur Durchführung heranzieht. Bei kleineren Gemeinden kann ein Zusammenschluss bzw. ein Zweckverband mehrerer Gemeinden zur Einrichtung einer gemeinsamen Fachstelle sinnvoll sein. Schließlich ist eine Bündelung der wichtigsten Aufgaben mit Ausnahme der ordnungsrechtlichen Unterbringung auch bei der Kreisverwaltung möglich.

Um die Wohnungsnotfallhilfen in kleineren kreisangehörigen Gemeinden zu unterstützen, sollten auf Kreisebene möglichst einheitliche Verfahren etabliert werden (z. B. Regelung von Zuständigkeiten, Weitergabe der Mitteilungen in Zivilsachen, einheitliche Präventionspraxis). Die Angebote freier Träger sollten kreisweit verfügbar sein.

8.2 Zugänge zu präventiven Hilfen verbessern

Problembeschreibung in Kürze

Vor dem Hintergrund vielerorts angespannter Wohnungsmärkte und den damit verbundenen Schwierigkeiten, eine einmal eingetretene Wohnungslosigkeit wieder zu beenden, kommt der Prävention eine besondere Bedeutung zu. Präventive Hilfen setzen vielerorts zu spät ein, weil nicht alle zuständigen Stellen rechtzeitig und umfassend Kenntnis von Wohnungsnotfällen erlangen. Wohnungsunternehmen sehen aus Datenschutzgründen von einer frühzeitigen Information der für Prävention zuständigen Stellen über Mahnungen und Kündigungen ab. Viele von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen wissen nicht, dass sie Unterstützung in Anspruch nehmen könnten, sie kennen die Möglichkeiten der Wohnungssicherung nicht und suchen daher nicht von sich aus oder erst zu einem späten Zeitpunkt Hilfe. Die Hochschwelligkeit von Ämtern und Verwaltungsverfahren erschwert den Zugang zu Hilfe und angrenzende Hilfesysteme reagieren nicht immer auf Wohnungsnotlagen, die sich abzuzeichnen beginnen. Es gab Hinweise auf eine nicht zu vernachlässigende Zahl an sogenannten „kalten“ Räumungen durch Vermieterinnen bzw. Vermieter (Interviews und Fallstudien).

Empfehlungen für den Bund

Dem Bund ist zu empfehlen, bei der Verbesserung der Voraussetzungen und Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Prävention unterstützend tätig zu werden. Hierzu gehört die oben empfohlene Förderung von Modellvorhaben.

Es sollten datenschutzkonforme Wege zur Informationsweitergabe an Präventionsstellen bereits bei Kündigung durch die Vermieterseite aufgezeigt und ggf. rechtlich geregelt werden.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Menschen in Wohnungsnotlagen sollten besser über bestehende Hilfemöglichkeiten informiert werden und der Informationsfluss über bedrohte Wohnverhältnisse zu den zuständigen Präventionsstellen sollte verbessert werden. Hilfreich dabei sind u. a.

- die Verwendung einfacher Sprache in Anschreiben, bei Bescheiden etc.,
- das Angebot von Assistenz/Begleitung bei Behördenkontakten,
- umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit der Präventionsstellen,
- Beratungsangebote bei Hinweisen auf unzulässige Vermieterpraktiken (ggf. in Kooperation mit Mietervereinen),
- kontinuierliche Information potenziell vermittelnder Stellen über die Rechtslage bei drohendem Wohnungsverlust und über Möglichkeiten der Wohnraumsicherung,
- konsequent aufsuchende Präventionsarbeit (Hausbesuche),

- Vereinbarungen zur Nutzung bestehender Möglichkeiten zur datenschutzsicheren Informationsweitergabe an Präventionsstellen bereits bei Kündigung durch die Vermieterseite (Einholung der Zustimmung bereits bei Abschluss von Mietverträgen) und
- trägerübergreifend verbindliche Zuständigkeiten und Verfahren, die transparent kommuniziert werden.

8.3 Mietrecht präventiv ausgestalten

Problembeschreibung in Kürze

In den Fallstudien wurde problematisiert, dass die in § 36 SGB XII und in § 22 Abs. 8 SGB II (Mietschuldenübernahme) vorgesehene Wohnungssicherung durch eine Übernahme von Mietschulden scheitert, wenn Vermieterinnen und Vermieter zusätzlich zur außerordentlichen Kündigung wegen Mietzahlungsverzugs hilfsweise eine ordentliche Kündigung aussprechen. Vermieterseitig wird von dieser Möglichkeit zunehmend Gebrauch gemacht. Diese Praxis verhindert, dass die Regelungen des § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB, die fristlose Kündigungen bei rechtzeitiger Mietschuldenübernahme unwirksam machen sollen, praktisch greifen. Um Wohnraum noch erhalten zu können, ist dann immer die Zustimmung der Vermieterinnen bzw. Vermieter notwendig, welche die Übernahme zusätzlicher Kosten verlangen können und es gerade in Gebieten mit dynamischen Mietentwicklungen häufig vorziehen, die Wohnung deutlich teurer an andere Wohnungssuchende zu vermieten. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso eine positive Regelung des Mietrechts zur Vermeidung von durch finanzielle Krisen bedingten Wohnungsverlusten über einen einfachen Hinweis der Vermieterseite auf die fristgerechte Kündigung ihre Wirkung weitestgehend verliert.

Empfehlungen für den Bund

Es ist eine gesetzliche Neuregelung zu empfehlen, die analog zu § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB auch fristgerechte Kündigungen wegen Zahlungsverzugs unwirksam macht, wenn die Mieterhaushalte die Mietschulden innerhalb von zwei Monaten nach Rechtshängigkeit der Räumungsklage begleichen, oder wenn sich eine öffentliche Stelle zur Befriedigung der Vermieteransprüche verpflichtet.

8.4 Mitteilungspflicht der Amtsgerichte ausweiten

Problembeschreibung in Kürze

Sowohl in § 22 Abs. 9 SGB II als auch in § 36 Abs. 2 SGB XII ist eine Verpflichtung der Amtsgerichte verankert, den zuständigen Trägern der Grundsicherung bzw. der Sozialhilfe oder den von ihnen beauftragten Stellen bestimmte Details von Räumungsklagen, die auf fristlosen Kündigungen wegen Zahlungsverzugs basieren, mitzuteilen. Zum einen kommen diese Mitteilungen nach Angaben aus der Online-Erhebung und in den Fallstudien nicht immer bei allen zuständigen Stellen an, zum anderen wird beklagt, dass Räumungsklagen, die auf anderen Gründen basieren, den zuständigen Stellen überhaupt nicht – oder erst bei der Ankündigung des Räumungstermins durch Gerichtsvollzieherinnen und -vollzieher – bekannt werden, wenn die Betroffenen sich nicht selbst dort melden.

Empfehlungen für den Bund

Es wird empfohlen, die Mitteilungspflicht der Amtsgerichte auch auf Räumungsklagen auszuweiten, die auf fristlosen Kündigungen mit anderer Begründung beruhen, weil auch in diesen Fällen Präventionsmöglichkeiten bestehen, z. B. durch Konfliktmoderation und Einschaltung wohnbegleitender Hilfen bei verhaltensbedingten Kündigungen und ggf. auch durch die Vermittlung von alternativem Wohnraum.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Mit den lokalen Amtsgerichten sollten verbindliche Verfahrensregelungen zur Weitergabe der Informationen über Räumungsklagen getroffen werden, die den jeweils zuständigen Präventionsstellen – auch bei freien Trägern oder in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden – die unverzügliche und vollständige Weitergabe der Informationen sichert und weitere Recherchen zur Zuständigkeit erübrigt. In den Jobcentern und zwischen Kreisverwaltungen und den kreisangehörigen Gemeinden können Prozessbeschreibungen die interne Weitergabe erleichtern.

8.5 Kommunale KdU-Richtlinien präventiv und integrativ ausgestalten

Problembeschreibung in Kürze

Nur wenige örtliche Träger der Sozialhilfe haben in ihren KdU-Richtlinien Verfahren für den Umgang mit Wohnungsnotlagen festgelegt. Dies kann dazu führen, dass präventive Spielräume in der Praxis nicht ausgeschöpft werden und eine dauerhafte Reintegration in Wohnraum erschwert wird.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Es wird empfohlen, Priorität für die Wohnraumsicherung und die Neuanmietung von Wohnraum bei wohnungslosen Menschen ausdrücklich in den lokalen Richtlinien zu verankern und damit verbundene Verfahren zu beschreiben.

Hemmnisse für eine offensive Praxis der Wohnungssicherung (bspw. Obergrenzen für die Übernahme von Mietschulden, unzureichende Berücksichtigung von Single-Haushalten etc.) sollten vermieden werden.

8.6 Regelungen und Praxis im SGB II präventiv ausgestalten

Problembeschreibung in Kürze

Jobcenter sind wichtige Akteure, die im Alltag oft mit Wohnungsnotfällen zu tun haben, sie verstehen die Wohnungssicherung jedoch oft nicht als Auftrag (aufgrund des Vorrangs der Arbeitsmarktintegration). Gesetzliche Regelungen im SGB II erhöhen Wohnungsnotfallrisiken (z. B. bei Sanktionen). In der Praxis werden Darlehen zur Übernahme von Mietschulden häufiger nicht gewährt, wenn bereits aufgerechnet wird bzw. wenn weitere Schulden bestehen und daher die Rückführung nicht gesichert ist. In den Fallstudien gab es auch Hinweise auf rechtswidrige Praxis (z. B. keine Gewährung von Darlehen nach § 22 Abs. 8 SGB II an alleinstehende Männer).

Empfehlungen für den Bund

In § 22 Abs. 8 SGB II sollte der Auftrag zur Prävention von Wohnungsverlusten ausdrücklich verankert werden.

Das Sanktionsrecht im SGB II sollte dahingehend verändert werden, dass Leistungen für die Kosten der Unterkunft von Sanktionen ausgenommen sind. Insbesondere die Sonderregelungen zu den rigideren Sanktionen für junge Menschen unter 25 Jahren sollten aufgehoben werden.

Im Hinblick auf die Soll-Regelung für Mietschuldenübernahme nach SGB II bei drohender Wohnungslosigkeit sollte klargestellt werden, dass diese auch bei Mietschulden infolge von Sanktionen gerechtfertigt und notwendig sind, um drohende Wohnungslosigkeit zu vermeiden. Eine Unterstützungsmöglichkeit besteht darin, für die Jobcenter eine Handreichung zu Wohnungsnotfallhilfen im SGB II herauszugeben, in der beispielsweise wesentliche Informationen zu den relevanten rechtlichen Bestimmungen, den Abläufen, Fristen und Interventionsmöglichkeiten in Räumungsverfahren, zur Behandlung von Wohnungsnotlagen in der Beratungspraxis und zur

Gestaltung von Schnittstellen erläutert werden. Als Beispiel für eine solche Handreichung kann die jüngst erschienene Broschüre des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Nordrhein-Westfalen herangezogen werden (MAGS 2019c).

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Bestehende Ermessensspielräume, um Wohnungsverluste zu verhindern und Wohnungslose in dauerhafte Normalwohnverhältnisse zu reintegrieren, sollten genutzt werden. Es wird empfohlen, in den kommunalen Richtlinien den Vorrang der Wohnungssicherung klarzustellen. Dies schließt beispielsweise auch die Möglichkeit der Mietschuldenübernahme und der Übernahme von Kautionen bei übersteigenden Wohnkosten ein, wenn die Haushalte/Bedarfsgemeinschaften eine Lösung für die Finanzierung der Miete haben.

Eine Darlehensgewährung bei Mietschulden ist auch dann angezeigt, wenn eine Aufrechnung/Rückzahlung aktuell nicht möglich ist. Auch dies sollte in den Richtlinien festgehalten werden.

8.7 Prävention bei Inhaftierung regeln

Problembeschreibung in Kürze

Eine nicht unerhebliche Anzahl von Wohnungsverlusten geht auf vorübergehende Inhaftierungen (z. B. durch Untersuchungshaft oder aufgrund von Ersatzfreiheitsstrafen für unbezahlte Geldstrafen) zurück. Eine Inhaftierung führt in der Regel dazu, dass das Erwerbseinkommen ausbleibt und Leistungen nach dem SGB II (gem. § 7 Abs. 4) umgehend eingestellt werden. Weil die Betroffenen nicht um die Möglichkeiten der Wohnungssicherung wissen, entstehen Mietschulden oder sie geben ihre Wohnung voreilig und ohne Not auf. Insbesondere in Orten mit engen Wohnungsmärkten bestehen jedoch hohe Zugangshürden für haftentlassene Menschen. Die Unterbringung von wohnungslosen Haftentlassenen sowie die erforderliche Erstausrüstung bei der Anmietung von neuem Wohnraum dürfte häufig kostenintensiver sein als die zwischenzeitige Übernahme der Mietzahlung. Eine Entlassung in die Wohnungslosigkeit widerspricht schließlich dem Ziel der Resozialisierung (vgl. DV, 2013, S. 17). Zwar kann der Wohnraum übergangsweise nach §§ 67 ff. SGB XII gesichert werden, in der Praxis werden die zuständigen Sozialhilfeträger aber oft nicht (rechtzeitig) informiert. Ansprüche nach §§ 67 ff. SGB XII werden nicht überall oder nur auf Antrag geprüft und eine Antragstellung nach Haftantritt gestaltet sich aufgrund fehlender Unterlagen oft sehr schwierig. Nicht immer lässt sich die Übernahme der Miete zudem rückwirkend geltend machen. Manche Sozialhilfeträger verhalten sich auch sehr restriktiv hinsichtlich der Frage, bis zu welcher Dauer ein Haftaufenthalt als vorübergehend und die Übernahme der Kosten als gerechtfertigt angesehen werden. Der Deutsche Verein (2013, S. 7) führt in seinen Empfehlungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit dazu aus: „Begründete Mietübernahmen sind auch für Zeiträume von mehr als zwölf Monaten möglich, wenn in Abwägung der rechtlich gegebenen Ermessensspielräume zum Wohle des/der Leistungsberechtigten entschieden wird.“

Empfehlungen für den Bund

Auf Bundesebene sollte die Wohnungssicherung bei vorübergehender Haft in der Durchführungsverordnung zu §§ 67 ff. SGB XII noch deutlicher hervorgehoben werden. Dabei sollte auch darauf hingewiesen werden, dass die Mietfortzahlung bei Inhaftierung zeitlich nicht zwingend auf wenige Monate begrenzt werden muss, sondern vielmehr im Einzelfall die sozialen Schwierigkeiten, „die eine Reintegration in Wohnraum nach der Entlassung behindern würden“, geprüft werden müssen (MAGS NRW, 2019a, S. 74).

Empfehlungen für die Länder

Soweit noch nicht vorhanden, ist in den Bundesländern jeweils ein verbindliches Verfahren zu entwickeln, damit die für die Prävention von Wohnungslosigkeit zuständigen Stellen vor Ort über den Beginn einer (kurzfristigen) Haftstrafe oder Untersuchungshaft in Kenntnis gesetzt werden. Die Sozialen Dienste der Justiz sollten bei Haftantritt frühzeitig und umfassend abfragen, ob eine Wohnungssicherung erforderlich ist und gemeinsam mit den Inhaftierten unverzüglich die entsprechenden Schritte einleiten. Hilfreich wären dazu standardisierte Antragsunterlagen, die so schnell wie möglich ausgefüllt an den örtlichen Sozialhilfeträger übermittelt werden müssen (einschließlich einer Einverständniserklärung der Inhaftierten, dass relevante Informationen des Jobcenters an die Sozialämter weitergeleitet werden und diese mit der Vermieterseite Kontakt aufnehmen können; DV, 2013, S. 17).

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Analog sollte auch in den kommunalen Verwaltungsvorschriften der Wohnungserhalt bei vorübergehendem Haftaufenthalt als wichtige Aufgabe beschrieben und der Ermessensspielraum hinsichtlich der Dauer der zu gewährenden Wohnungssicherung nicht zu eng ausgelegt werden.

8.8 Klarstellung der Unterbringungsverpflichtung zur Gefahrenabwehr

Problembeschreibung in Kürze

In einer Reihe von Kommunen werden einzelne Gruppen pauschal von der ordnungsrechtlichen Unterbringung ausgeschlossen oder werden nur mit einer Befristung von wenigen Tagen untergebracht. Dies gilt insbesondere für ortsfremde deutsche Wohnungslose und verschärft für mittellose Wohnungslose aus dem EU-Ausland. Diese Praxis gefährdet individuelle Grundrechte, z. B. das auf körperliche Unversehrtheit und die Menschenwürde. Für die Einleitung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit ist primär der tatsächliche Aufenthalt der obdachlosen Person maßgeblich (vgl. Ruder/Bätge, 2018, S. 42 ff.). Auch bei der Übertragung von Unterbringungsaufgaben an freie Träger oder gewerbliche Anbieter können disziplinarische „Entlassungen“ dazu führen, dass Wohnungslose gänzlich ohne Obdach bleiben. Schließlich entziehen sich viele kleinere kreisangehörige Gemeinden ihrer Unterbringungsverpflichtung mit Verweis auf Versorgungsmöglichkeiten in größeren Städten.

Empfehlungen für die Länder

Es sollte auf Ebene der Länder (beispielsweise durch die Innenministerkonferenz) eine Klarstellung für alle Städte und Gemeinden erfolgen, dass die Verpflichtung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung unabhängig von der Herkunft für alle Menschen gilt, die unfreiwillig obdachlos sind und sich rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten, und dass die Unterbringungsverpflichtung dort besteht, wo der bzw. die Obdachlose sich tatsächlich aufhält.

Es sollte darüber beraten werden, wie ein finanzieller Ausgleich zwischen den Städten und Gemeinden für außergewöhnliche Belastungen durch die Unterbringung von Wohnungslosen organisiert werden kann.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Städten und Gemeinden gilt die Empfehlung, ausreichende Kapazitäten für die Unterbringung von Wohnungslosen vorzuhalten und auf eine Weiterverweisung oder die Verweigerung der Unterbringung von ortsfremden Wohnungslosen zu verzichten.

8.9 Unterbringungsstandards festlegen

Problembeschreibung in Kürze

Es gibt, anders als beispielsweise bei der Unterbringung Geflüchteter, keine allgemein verbindlichen Standards für die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen. Bei Fragen nach Mindestflächen oder Mindestausstattung von Unterkünften gibt es lediglich eine Fülle von einzelnen Gerichtsentscheidungen. Barrierefreie Unterkünfte sind überwiegend nicht verfügbar, eine geschlechterdifferenzierte Unterbringung ist nicht flächendeckend verbreitet.

Empfehlungen für die Länder

Es wird empfohlen, bundesweit (beispielsweise durch die Innenministerkonferenz) einheitliche Empfehlungen für Mindeststandards bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung einzuführen, mit denen z. B. Bezug genommen wird auf bauliche Standards, barrierefreie Unterbringungsmöglichkeiten und die Schutzbedürfnisse z. B. von Kindern oder psychisch kranken Menschen. Die Gemeinschaftsunterbringung sollte begrenzt und eine geschlechterdifferenzierte Unterbringung bei Bedarf sichergestellt werden. Für Katastrophenfälle sollten Ausnahmeregelungen vorgesehen werden.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Den Kommunen ist zu empfehlen, von einer besonders restriktiven Handhabung der Unterbringungsstandards abzusehen. „Mit einem über die Mindestanforderungen hinausgehenden und vor allem familienfreundlichen Standard ihrer Obdachlosenunterkünfte können die Gemeinden einen wichtigen Beitrag zur sozialen Integration der von der Obdachlosigkeit Betroffenen leisten. Weiterhin ist zu beachten, dass das Herunterfahren der Standards der Ausstattung, eine starke Belegungsdichte oder beengte Wohnverhältnisse zwangsläufig zu mehr Konflikten und Beschwerden führen werden. Die zuständige Behörde ist daher gut beraten, wenn sie auch im eigenen Interesse das ihr eingeräumte Ermessen weit ausübt“ (Ruder/Bätge, 2018, S. 130). Anhaltspunkte kann das Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe „Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards“¹⁰⁹ geben, das sich überwiegend an der Unterbringungspraxis einer westdeutschen Großstadt orientiert.

8.10 Hilfen an Schnittstellen zu anderen Handlungsfeldern verbessern

Problembeschreibung in Kürze

Nach Einschätzung der lokalen Fachleute gelingt es nur selten, vorrangige Hilfen für Wohnungslose in anderen Hilfesegments nach dem SGB XII bzw. SGB VIII (z. B. in der Eingliederungshilfe oder der Hilfe für junge Erwachsene) zu installieren. Haftentlassungen und Entlassungen aus stationärer medizinischer Rehabilitation werden nicht durchgängig vorbereitet und mit den kommunalen Akteuren kommuniziert, was zu unnötigen Entlassungen in Wohnungslosigkeit führt.

Empfehlungen für den Bund und die Länder

Justizvollzugsanstalten, Kliniken oder therapeutische Einrichtungen benötigen ein spezialisiertes Entlassungsmanagement, wenn Wohnungslosigkeit droht. Entsprechende Richtlinien sollten auf Bundes- und Landesebene erlassen und für eine ausreichende Finanzierung gesorgt werden.

¹⁰⁹ Siehe http://www.bagw.de/media/doc/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf (Zugriff am 10.7.2019)

Ein grundsätzliches Recht auf Jugendhilfe für junge Volljährige sollte gesetzlich verankert werden. Es sollte u. a. auch den Zugang zur Hilfe nach § 41 SGB VIII für junge Erwachsene vorsehen, die vorher keine Jugendhilfe erhalten haben.

Übergänge zwischen Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII (Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) und § 53 SGB XII (Eingliederungshilfe) sollten erleichtert werden (z. B. durch ein vereinfachtes Teilhabeplanverfahren), die Einführung gemeinsamer Angebote sollte weiterentwickelt werden.

8.11 Lage von Unionsbürgerinnen und -bürgern in Wohnungsnotlagen verbessern

Problembeschreibung in Kürze

Unionsbürgerinnen und -bürger in Notlagen sind unter bestimmten Umständen von existenzsichernden Sozialleistungen ausgeschlossen bzw. erhalten solche Leistungen nur befristet bis zur Rückführung in ihr Heimatland. Es bleiben ihnen häufig nur die leicht zugänglichen Versorgungsangebote der Wohnungsnotfallhilfe und/oder sie entwickeln davon unabhängige Subsistenzstrategien. Insbesondere größere Städte nehmen einen hohen Problemdruck wahr. In den Fallstudien wurden große Unzufriedenheit und Hilflosigkeit formuliert, insbesondere da sich das Problem oft nicht durch Rückkehrangebote lösen lässt. Dass es zu Menschenrechtsverletzungen komme, wurde scharf kritisiert.

Empfehlungen für den Bund und die Länder

Die Problematik darf nicht allein den Kommunen überlassen bleiben. Überörtliche Regelung zum Umgang mit Unionsbürgerinnen und -bürgern ohne Mindestsicherung sind notwendig, die ein Minimum an humanitären Versorgungsmöglichkeiten auch für diejenigen sicherstellen, die Rückführungsangeboten ablehnend gegenüberstehen. Unter anderem sollte auf Ebene des Bundes oder der Länder die Finanzierung von Maßnahmen der Krankenversorgung gesichert werden, es sollten Maßnahmen zu einer besseren Integration von Unionsbürgerinnen und -bürgern in den deutschen Arbeitsmarkt getroffen werden und auch beim Spracherwerb sind Maßnahmen notwendig, die nicht an den Bezug von Leistungen nach SGB II oder SGB XII gekoppelt sind. Überlegenswert ist die Einrichtung von sog. Chancenhäusern nach Wiener Vorbild, in denen wohnungslose Unionsbürgerinnen und Unionsbürger mit zeitlich begrenztem Aufenthalt ihre Bleibeperspektive klären können.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Auch auf kommunaler Ebene sollte den betroffenen Menschen der Zugang zu existenzsichernden und arbeitsmarktintegrativen Leistungen eröffnet werden. Die Verpflichtung zur vorübergehenden ordnungsrechtlichen Unterbringung unfreiwillig von Obdachlosigkeit betroffener Menschen gilt unabhängig von der Nationalität für alle Menschen, die sich rechtmäßig in einer deutschen Stadt/Gemeinde aufhalten und keine Möglichkeiten haben, sich selbst mit dem notwendigen Schutz zu versorgen. Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist auch für aktuell wohnungslose Unionsbürgerinnen und -bürger eine menschenwürdige Unterbringung sicherzustellen. Wenn alle Kommunen diese Verpflichtung anerkennen, kann auch dem Argument der vermuteten Sogwirkung wirkungsvoller begegnet werden.

Unter anderem mit EHAP-geförderten und spendenfinanzierten Projekten sind erste Ansätze von adäquaten Beratungsangeboten für diese Zielgruppe geschaffen worden, die weiter ausgebaut werden und auch dort installiert werden sollten, wo es bislang solche Angebote noch nicht gegeben hat. Diese Beratungsangebote bedürfen einer nachhaltigen Finanzierung und das Personal benötigt

besondere Kompetenzen in Bezug auf die Inhalte der Beratung, die sprachliche Verständigung und die Ergebnisoffenheit des Beratungskonzeptes.

8.12 Gesundheitliche Versorgung für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen sicherstellen

Problembeschreibung in Kürze

Aus den Fallstudien und Interviews mit (ehemals) von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen und Haushalten ergaben sich deutlich Hinweise, dass das Gesundheitssystem (z. B. die aufsuchende gemeindepsychiatrische Versorgung) mit den bestehenden Ressourcen die Wohnungsnotlagen der akut von Wohnungslosigkeit bedrohten Klientinnen und Klienten häufig nicht erkennt oder nicht situationsgerecht darauf reagiert. Andererseits werden insbesondere unbehandelte Suchterkrankungen und Depressionen von anderen und vorrangig zuständigen Hilfesystemen nicht immer richtig gedeutet und die ggf. erforderlichen Hilfen zur dauerhaften Wohnraumsicherung hinzugezogen.

Wohnungslose Menschen, die über keinen Krankenversicherungsschutz verfügen oder aus Scham oder wegen Diskriminierungen die reguläre ärztliche Versorgung nicht wahrnehmen (können), benötigen gesundheitliche Unterstützung.

Empfehlungen für den Bund, die Länder und die kommunale Ebene

Empfohlen wird der flächendeckende Aufbau niedrigschwelliger, gesundheitlicher Hilfen von ausreichender Qualität für Menschen ohne festen Wohnsitz, ohne (Transfer-)Einkommen und/oder ohne Krankenversicherungsschutz. Soweit es die Lebenslagen der Betroffenen zulassen, sollten die Hilfen grundsätzlich eine Brückenfunktion zur Überleitung der wohnungslosen Patientinnen und Patienten in das medizinische Regelsystem einnehmen.¹¹⁰ Neben Ärztinnen und Ärzten sowie Pflegefachkräften sollten die Angebote auch durch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter flankiert werden, die die Zugänge zu den medizinischen Hilfen erleichtern sollen und die Betroffenen bei Bedarf beim Übergang ins medizinische Regelsystem begleiten (vgl. BAG W, 2018). Außerdem bedarf es eines örtlichen Ausbaus der aufsuchenden gemeindepsychiatrischen Versorgung mit ausreichend Ressourcen für ein umfangreiches Bedarfsclaring der Klientinnen und Klienten. Gesundheitsämter und sozialpsychiatrische Dienste müssen für Wohnungsnotlagen sensibilisiert werden und Verfahrensregelungen für die Einschaltung präventiver Wohnungsnotfallhilfen entwickelt werden.

8.13 Wohnraumversorgung verbessern

Problembeschreibung in Kürze

Darüber, dass generell zu wenig bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht, bestand bei allen befragten Stellen Konsens. Besondere Engpässe bestehen im Bereich von bezahlbaren Kleinwohnungen und (in geringerem quantitativem Umfang) bei besonders großen Wohnungen.

Empfehlungen für den Bund und die Länder

Der Bund und die Länder sollten den sozialen Wohnungsbau und andere Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsverorgung einkommensarmer Schichten der Bevölkerung verstärkt fördern. Es sollte geprüft werden, wie eine Versorgung besonders ausgegrenzter Gruppen gezielt

¹¹⁰ Siehe dazu auch das Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W 2018), https://www.bagw.de/de/publikationen/pos-pap/position_gesundheit.html

unterstützt werden kann, beispielsweise mit eigenen Förderprogrammen zur gezielten Reduzierung von Wohnungslosigkeit oder ähnlichen Ansätzen.

Entbehrliche Liegenschaften des Bundes (z. B. Kasernengebäude oder Konversionsflächen) sollten, ggf. mit Preisnachlässen, an Kommunen veräußert werden, um damit die Schaffung von preiswertem Wohnraum für besonders dringlich Wohnungssuchende zu fördern. In größeren Arealen ist eine sozial gemischte Belegung sinnvoll.

Gemeinnützige Träger, wie Soziale Wohnraumagenturen, die ohne Renditeerwartungen dauerhaften Wohnraum für wohnungslose Menschen schaffen oder als Zwischenvermieter fungieren, um Wohnraum dauerhaft an vormals wohnungslose Haushalte zu vermieten und bei Bedarf für wohnbegleitende Hilfen zu sorgen, sollten (für ihre Regiekosten und zur Abdeckung finanzieller Risiken) eine gezielte Förderung erhalten können, wie es beispielsweise in Flandern (Belgien) der Fall ist.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, um die Reintegration von Wohnungslosen in dauerhaften Normalwohnraum zu fördern (zu beispielhaften Ansätzen vgl. auch MAGS 2019a, S. 113 ff. und MAGS 2019 d, Praxisbeispiele C1-C18). Dazu gehören unter anderem:

- Die Berücksichtigung von Wohnungsnotfällen bei der Erstellung kommunaler Wohnungsversorgungskonzepte,
- Programme zum Erwerb von Belegungsrechten im Bestand (durch Ankauf, Sanierung, Umbau etc.), aber auch im Wohnungsneubau (mit kommunaler Zusatzförderung),
- Quotenregelung für geförderten Wohnungsbau und die Versorgung von Wohnungslosen bei Veräußerung kommunaler Grundstücke und der Schaffung von neuem Baurecht,
- Unterstützung von Trägern/Investoren, die Wohnraum für wohnungslose Menschen schaffen oder als Zwischenvermieter fungieren (Soziale Wohnraumagenturen, s. o.) und bei Bedarf wohnbegleitende Hilfen organisieren,
- Konzeptausschreibungen und Eigenkapitalhilfen zur Förderung von Bauprojekten gemeinnütziger Träger zur dauerhaften Versorgung von Wohnungslosen und
- stärkeres Engagement kirchlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Versorgung von Wohnungslosen mit dauerhaftem Wohnraum (z. B. durch die Nutzung kirchliche Immobilien und Grundstücke, Anlagemöglichkeiten für ethisches Kapital, Stiftungsmodelle etc.).

Auch im Rahmen der Einzelfallhilfe bedürfen Wohnungslose, wie die Untersuchung bestätigt hat, institutioneller Unterstützung, die sowohl von Seiten der Kommune als auch von freien Trägern gesichert werden sollte.

Alle Ebenen

Bedarfe an erschwinglichen Kleinwohnungen und besonders großen Wohnungen sind auf allen Ebenen zu erfassen und in Planungen entsprechend zu berücksichtigen.

Es sollten Pilotprojekte zur gezielten Wohnraumversorgung von wohnungslosen Menschen – z. B. im Rahmen von Housing First – gefördert werden.

8.14 Barrieren zur dauerhaften Versorgung von Wohnungslosen abbauen

Problembeschreibung in Kürze

Es ist vielfach belegt, dass die ganz überwiegende Mehrheit wohnungsloser Menschen eine dauerhaft gesicherte Wohnung für sich selbst oder mit einer Partnerin bzw. einem Partner bewohnen will und

dass die meisten Wohnungslosen auch in der Lage sind, ein Mietverhältnis aufrechtzuerhalten, wenn sie im Bedarfsfall die benötigte Unterstützung erhalten (vgl. Busch-Geertsema 2017a, Busch-Geertsema, 2019 und Gerull, 2019). Wohnungslose Menschen stehen aber vor erheblichen Zugangsproblemen zu dauerhaftem Wohnraum. Negative Bonitätsauskünfte führen vielfach zum Ausschluss von der Wohnungsversorgung. In der Konkurrenz mit Mitbewerberinnen und -bewerbern ist vielerorts chancenlos, wer aus der Wohnungslosigkeit kommt.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Zumindest im Hinblick auf staatlich geförderten Wohnraum sollte darauf hingewirkt werden, dass SCHUFA-Einträge kein Ausschlussgrund bei der Belegung sein dürfen. Ggf. sind hier Garantiezusagen der Kommune zur Abdeckung befürchteter finanzieller Risiken erforderlich.

Die Spielräume für Ausnahmeregelungen bei Richtlinien zu angemessenen Kosten der Unterkunft für die Eingliederung von Wohnungslosen in Normalwohnraumversorgung sollten genutzt werden und in den lokalen Richtlinien sollten Überschreitungsmöglichkeiten bei der Versorgung von Haushalten in Wohnungsnotlagen explizit benannt werden (z. B. durch höhere Nichtprüfungsgrenzen oder durch Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf kommunale Fachstellen).

Geschützte Marktsegmente (wie in Berlin) und vertragliche Vereinbarungen mit Wohnungsunternehmen (wie in Hamburg) sowie mit Vermieterinnen und Vermietern frei finanzierter Mietwohnungen (wie z. B. in Kiel oder Karlsruhe) sollten verstärkt genutzt werden, um Haushalten in Wohnungsnotlagen einen Vorrang bei der Wohnungsversorgung einzuräumen.

Verhindern Altschulden bei der gleichen Vermieterin bzw. beim gleichen Vermieter eine Anmietung oder werden Haushalte im Transferleistungsbezug oder Geringverdienende als Risikogruppen von der Vermietung ausgeschlossen werden, ist die Einräumung von Individualgewährleistungen zu empfehlen.

Wenn wohnungslose Menschen die Möglichkeit haben, eine Wohnung zu beziehen, sollte bei den Jobcentern die umgehende Prüfung zur Angemessenheit von Wohnraum sichergestellt werden, um eine zeitnahe Anmietung zu ermöglichen.

Dezentrale stationäre Angebote in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII, die die Möglichkeit zur Überleitung in den Hauptmietvertrag nach Abschluss der stationären Maßnahme bieten, sollten ausgebaut werden.

8.15 Angemessenheit von gefördertem Wohnraum regeln

Problembeschreibung in Kürze

Die Mietkosten von gefördertem Wohnraum sind oft nicht angemessen im Sinne der lokalen KdU-Richtlinien. Das führt dazu, dass die am stärksten aus dem Wohnungsmarkt ausgegrenzten und auf Unterstützung durch die Wohnraumförderung angewiesenen Haushalte von dieser Förderung nicht unmittelbar profitieren können.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Die kommunalen Träger der Leistungen nach SGB II und SGB XII sollten in ihren lokalen KdU-Richtlinien verfügen, dass Wohnkosten im Sozialwohnungsbestand grundsätzlich als angemessen gelten, auch wenn sie die ansonsten gültigen Richtwerte überschreiten.

8.16 Rechtsanspruch auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII stärken

Problembeschreibung in Kürze

Der bestehende individuelle Rechtsanspruch auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII) kann nicht überall und nicht für alle Berechtigten eingelöst werden. Regional fehlen zielgruppenspezifische und ausdifferenzierte Angebote für bestimmte Personengruppen.

Empfehlungen für die Länder und für die kommunale Ebene

Ambulante Fachberatungsstellen und aufsuchende Beratung mit einer klaren Orientierung auf die Prävention bzw. eine Reintegration von Wohnungslosen in dauerhafte Normalwohnverhältnisse sollten möglichst flächendeckend ausgebaut werden. Gleiches gilt für wohnbegleitende Hilfen, sowohl im Kontext der nachhaltigen Absicherung wohnungserhaltender Interventionen als auch zur Reintegration von Wohnungslosen in dauerhaften Normalwohnraum.

Angebote der Wohnungslosenhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII sollten bedarfsgerecht ausdifferenziert werden und jeweils spezifische Anforderungen von Familien, jungen Menschen, verschiedenen Geschlechtern, Migrantinnen und Migranten, psychisch kranken/suchtkranken Menschen und alte Menschen berücksichtigen.

Stationäre Hilfen sollten möglichst dezentral organisiert werden und die Übernahme der Wohnung nach Abschluss der Maßnahme vorsehen.

Nach Langzeitaufenthalten in Kliniken oder bei chronischen Gesundheitsproblemen, die Einfluss auf die Fähigkeit zur eigenständigen Haushaltsführung haben können, sollte grundsätzlich der Bedarf an hauswirtschaftlichen Hilfen geprüft und ggf. gedeckt werden.

8.17 Bundesweite Wohnungslosenstatistik und Verbesserung der Datenlage vor Ort

Problembeschreibung in Kürze

Die Erhebung der Fallzahlen der von Wohnungslosigkeit bedrohten und aktuell wohnungslosen Personen und Haushalte im Rahmen der bundesweiten Befragung der Kommunen, Jobcenter und freien Träger hat gezeigt, dass die einzelnen Stellen zum Teil sehr unterschiedliche statistische Daten erheben, die häufig nicht miteinander vergleichbar sind (Jahreszahlen vs. Stichtagszahlen, Haushaltszahlen vs. Personenzahlen, unterschiedlich definierte Zielgruppen etc.). Häufig sind auch zu relevanten Zusammenhängen überhaupt keine Daten verfügbar.

Das Ausmaß der Wohnungsnotfallproblematik und ihre Entwicklung im Zeitverlauf ist auf Bundesebene nicht eindeutig quantifizierbar. Schätzungen können zwar zur ungefähren Bestimmung herangezogen werden, insbesondere die jährliche Fortschreibung von Schätzwerten birgt jedoch die Gefahr von erheblichen Ungenauigkeiten.

Empfehlungen an den Bund

Um das Ausmaß der registrierten Wohnungsnotfallproblematik insbesondere auch im Zeitverlauf hinreichend quantifizieren zu können, wird die Erarbeitung und Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik empfohlen.

Empfehlungen für die kommunale Ebene

Die für Prävention und Unterbringung von Haushalten in Wohnungsnotlagen zuständigen Stellen sollten ein Minimum von Daten zur Wohnungsnotfallproblematik vorhalten, um die Entwicklung vor Ort zu dokumentieren und auf Veränderungen rechtzeitig reagieren zu können. Dazu gehören u. a. die Zahl der erhaltenen Mitteilungen über Räumungsklagen und angesetzte Zwangsräumungstermine sowie von drohenden Wohnungsverlusten, die auf andere Weise bekannt wurden, Zeitpunkt, Art und Ergebnis wohnungssichernder Interventionen und Daten über Anzahl und Struktur der untergebrachten Wohnungslosen und der ihnen gewährten Hilfen.

9. Literaturverzeichnis

- AG Wohnungsnotfallstatistik der Berliner Strategiekonferenz Wohnungslosenhilfe. (2019). *Zählung wohnungsloser Menschen auf der Straße in Berlin (Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Hrsg.)*, Berlin (Ms).
- AIHW, Australian Institute of Health and Welfare. (2018). *Sleeping Rough. A Profile of Specialist Homelessness Services Clients*. Canberra.
- Antje Lang-Lendorf (2018, 27. Dezember). Obdachlosigkeit in Berlin. Der Senat will erstmals zählen lassen. *TAZ*. Zugriff am 28.06.2019. Verfügbar unter <http://www.taz.de/!5555651/>
- Apur. (2018). *Étude: Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 15-16 février*, Paris.
- Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Hrsg.). (2007). *Obdachlose auf der Straße in München 2007. Eine empirische Untersuchung zu Umfang und Struktur alleinstehender Wohnungsloser, die in München ‚Platte machen‘*, München.
- Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe. (1995). *Obdachlose auf der Straße. Umfang und Struktur alleinstehender Wohnungsloser, die in München ‚Platte machen‘*, München.
- BAG Wohnungslosenhilfe. (2011). Editorial. *wohnungslos* (4/2011), 4.
- Baier, A. & Siegert, M. (2018). *Die Wohnsituation Geflüchteter*. BAMF-Kurzanalyse 02/2018. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.).
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration. (2014). *Datenreport: Soziale Lage in Bayern 2014*.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (2015). *Wachsen oder schrumpfen? BBSR-Typisierung als Beitrag für die wissenschaftliche und politische Debatte* (BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2015), Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (2017). *Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2010 bis 2015 im bundesweiten Vergleich BBSR*, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (2017). *Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2010 bis 2015 im bundesweiten Vergleich*, Bonn. Zugriff am 15.01.2019. Verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Begleitinformation.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- Eicher, W. & Luik, S. (Hrsg.). *SGB II. Grundsicherung für Arbeitssuchende: Kommentar* (Beck-online. Bücher, 4., neu bearbeitete Auflage). Beck-online. Bücher. München: C.H. Beck.
- Benjaminsen, L. & Andrade, S. B. (2015). Testing a Typology of Homelessness Across Welfare Regimes. Shelter Use in Denmark and the USA. *Housing Studies* (30(6)), 858-876.
- Bieritz-Harder, R., Conradis, W. & Thie, S. (Hrsg.). (2015). *Sozialgesetzbuch XII, Sozialhilfe. Lehr- und Praxiskommentar* (NomosKommentar, 10. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Evangelischer Fachverband für Nichtsesshaftenhilfe (Hrsg.). (1987). *Die Wandererfürsorge in der Weimarer Republik* (Bürger & Bettler. Vom Herbergswesen für wandernde Handwerksgelesen zur Nichtsesshaftenhilfe, Bd. 1. 1854-1954). Bielefeld: VSH-Verlag Soziale Hilfe.
- Braun, M. (2017). Hilfen zur Überwindung besonderer Sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII auch für Familien? *wohnungslos* (1/17), 13-16.

- Braun, M. (2019). Zur Anwendung der Bestimmungen des § 23 Abs. 3 Satz 6 SGB XII bei Wohnungsnotfällen. *wohnungslos* (4/18), 143-147.
- Brem, D. (2010). *Altern in Armut und Wohnungslosigkeit: Lebenslagen älterer wohnungsloser Menschen*. Dissertation, Department für Pflegewissenschaft und Gerontologie. Hall in Tirol. Zugriff am 27.08.2019. Verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-261270>
- Bullermann, I., Heidt, H. & Zielke, S. J. (2019, 15. März). *Übergänge von der Wohnungslosen- in die Eingliederungshilfe – Welche Instrumente können genutzt werden?* (Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste e.V. Fachgruppe Berliner Wohnungslosenhilfe, Hrsg.), Berlin.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hrsg.). (2013). *Integriertes Notversorgungskonzept. Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.*, Bielefeld. Zugriff am 15.07.2019. Verfügbar unter https://www.bagw.de/media/doc/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. (Oktober 2017). *Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt* (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen, Hrsg.) (BBSR-Online-Publikation 21/2017), Bonn.
- Bundesregierung. (2019, 05. Juli). *Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2018*. Verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Fluechtlingshilfe/2019-05-23-fluechtlingskosten-bericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Bundesrepublik Deutschland. (2016). Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen. *Bundesgesetzblatt*, 2016 (Teil I Nr. 57), 2755-2757. Verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2016-12-06-G-z-Beteiligung-d-Bundes-an-d-Kosten-d-Integration.pdf;jsessionid=350A4BD4A7C3422F81BC2B397B46290D?__blob=publicationFile&v=5
- Busch-Geertsema, V. (2016). *Peer Review on Homelessness Policies in Barcelona. Discussion Paper*. Brüssel: Feantsa, HABITACT.
- Busch-Geertsema, V. (2017a). Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? – Teil 1. *wohnungslos*, 2017 (1), 17-23.
- Busch-Geertsema, V. (2017b). Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? – Teil 2, *wohnungslos*, 2017 (2-3), 75-80.
- Busch-Geertsema, V. (2018). Die SEEWOLF-Studie: Seelische und körperliche Erkrankungen bei wohnungslosen Menschen. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* (09/2018), 465-468.
- Busch-Geertsema, V. (2019). Wohnungslosigkeit. *Bürger&Staat* (2-3/2019), im Druck.
- Busch-Geertsema, V., Benjaminsen, J. & Hradil, V. (2019). *Extent and Profile of Homelessness in European Member States. A Statistical Update* (EOH Comparative Studies on Homelessness Nr. 4), Brüssel.
- Busch-Geertsema, V., Evers, J. & Ruhstrat, E.-U. (2005). *Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des „Hilfesystems“ in Wohnungsnotfällen. Kurzfassung der Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen der Hilfesystemforschung im Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen*

- in Wohnungsnotfällen“* (Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen, Hrsg.), Bremen.
- Busch-Geertsema, V., Evers, J. & Ruhstrat, E.-U. (2014). *Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen* (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Hrsg.).
- Busch-Geertsema, V. & Ruhstrat, E.-U. (1994). *Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich und sozial benachteiligte Haushalte* (Bundesministerien für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie für Familien und Senioren, Hrsg.), Bonn.
- Busch-Geertsema, V. & Ruhstrat, E.-U. (1997). *Wohnungslosigkeit in Sachsen-Anhalt. Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit in einem ostdeutschen Bundesland und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung*. Bielefeld: VSH, Verl. Soziale Hilfe.
- Busch-Geertsema, V. & Ruhstrat, E.-U. (2012). *Mobile Mieterhilfe Bielefeld. Ein Modellprojekt zur aufsuchenden Präventionsarbeit eines freien Trägers in enger Kooperation mit der Wohnungswirtschaft*. Bielefeld: von Bodelschwinghsche Stiftungen Bethel, Bielefeld.
- Busch-Geertsema, V. & Steffen, A. (2017). Wohnungsbau für Wohnungslose. In S. Gillich & R. Keicher (Hrsg.), *Ohne Wohnung in Deutschland. Armut, Migration und Wohnungslosigkeit* (Lebenslagen, S. 146-157). Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- CHAIN. (2018). *Annual Report. Greater London, April 2017 - March 2018*, London (Greater London Authority).
- Con_sens (Hrsg.). (2015). *Prävention von Wohnungsnotfällen in den 16 großen Großstädten. Bericht für das Jahr 2014*. Zugriff am 25.06.2019. Verfügbar unter https://consens-info.de/images/veroeffentlichungen/sgb_XII/grossstaedte/sgb_XII/2014_Benchmarkingbericht_Praevention_WNF_GS.pdf
- Con_sens (Hrsg.). (2017). *Prävention von Wohnungsnotfällen in den 16 großen Großstädten. Bericht für das Jahr 2016*. Zugriff am 25.06.2019. Verfügbar unter https://consens-info.de/images/veroeffentlichungen/sgb_XII/grossstaedte/sgb_XII/2017-11-14_BM-GS_Bericht-WNP_2016_Endversion.pdf
- Das Evangelische Perthes-Werk. Vom Fachverband für Wandererfürsorge zum diakonischen Unternehmen. Bielefeld: Verl. für Regionalgeschichte (Schriften des Instituts für Diakonie- und Sozialgeschichte an der Kirchlichen Hochschule Wuppertal/Bethel, 17).
- Deutscher Bundestag (Hrsg.). (2018). *Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2017* (19/2499). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Zugriff am 23.05.2019. Verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/024/1902499.pdf>
- Deutscher Städtetag (Hrsg.). *Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten* (DST-Beiträge zur Sozialpolitik Nr. 21), 1987.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2015, 11. März). *Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Übernahme von Mietschulden und Energiekostenrückständen im SGB II und SGB XII* (DV 17/14), Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2013, 11. September). *Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern* (DV 17/13).

- Donaldson, J. (2017). *Point-in-Time Count Toolkit*. Canadian Observatory on Homelessness Press. Zugriff am 09.01.2019. Verfügbar unter http://www.homelesshub.ca/sites/default/files/Point-in-Time_Count_Toolkit.pdf
- Eichner, S. & Paul, B. (2003). Neue Wege in der Wohnungsnotfallpolitik - das Modell der Zentralen Fachstelle. *Sozialer Fortschritt*, 2003 (7), 177-186.
- Employment and Social Development Canada. (2017). *Everyone Counts – A guide to Point-in-Time Counts in Canada – 2nd Edition*. Zugriff am 09.01.2019. Verfügbar unter <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/communities/homelessness/reports/guide-point-in-time-counts.html>
- Evers, J. & Ruhstrat, E.-U. (2015). *Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen* (Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg, Hrsg.), Stuttgart.
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox, S. & Watts, B. (2011). *The Homelessness Monitor: England 2011*, London (Crisis).
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox, S., Watts, B. & Wood, J. (2017a). *The Homelessness Monitor: Wales 2017*, London (Crisis).
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox, S. & Watts, B. (2017b). *The Homelessness Monitor: England 2017*, London (Crisis).
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox, S., Watts, B. & Wood, J. (2018). *The Homelessness Monitor: England 2018*, London (Crisis).
- Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (Hrsg.). (2005). *Gesamtbbericht Oktober 2005*. Verfügbar unter www.bagw.de
- Frauenhaus Koordinierung e.V. (2018). *Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohnerinnen. Bewohnerinnenstatistik 2017 Deutschland*, Berlin.
- Gallwey, B. (2017). *A Guide to Undertaking a Rough Sleeping Count*. (Dublin Region Homelessness Executive, Hrsg.), Dublin.
- Gerull, S. (2019). Die Bedeutung des Wohnens für wohnungslose Menschen. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* (07/2019), 303-308.
- Gesundheit ist ein Menschenrecht. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung von Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation. (2018), Berlin. Zugriff am 15.07.2019. Verfügbar unter https://www.bagw.de/media/doc/POS_18_Empfehlung_Sicherstellung_medizinische_Versorgung.pdf
- Gillich, S. & Keicher, R. (Hrsg.). (2016). *Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe* (Research). Wiesbaden: Springer VS.
- Gillich, S. & Keicher, R. (Hrsg.). (2017). *Ohne Wohnung in Deutschland. Armut, Migration und Wohnungslosigkeit* (Lebenslagen). Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Guijarro, L., Sales, A., Tello, J. & de Inés, A. (2017). *La situación del sensellarisme a Barcelona. Evolució i accés a l'habitatge* (XAPSLL, Hrsg.), Barcelona Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar de Barcelona.

- Henke, J., Henkel, D., Nägele, B. & Wagner, A. (2017). *Erhebung von Ansätzen guter Praxis zur Integration suchtkranker Leistungsberechtigter nach dem SGB II*, Berlin, Bremen, Frankfurt, Göttingen.
- HUD & U.S. Department of Housing and Urban Development. (2008). *A Guide to Counting Unsheltered Homeless People*, Washington.
- HUD & U.S. Department of Housing and Urban Development. (2014). *Point-in-Time Count Methodology Guide*. Zugriff am 09.01.2019. Verfügbar unter *A Guide to Counting Unsheltered Homeless People*
- HUD, U.S. Department of Housing and Urban Development. (2017). *The 2017 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress. Part 1: Point-in-Time Estimates of Homelessness*. Zugriff am 09.01.2019. Verfügbar unter <https://www.hudexchange.info/resources/documents/PIT-Count-Methodology-Guide.pdf>
- John, W. (1988): *...ohne festen Wohnsitz... Ursachen und Geschichte der Nichtsesshaftigkeit und die Möglichkeit der Hilfe*. Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe.
- Kanalan, I. & Kößler, M. (2018). Obdachlosigkeit von Unionsbürger/innen - eine Herausforderung für Kommunen. Teil 2. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* (7), 377-379.
- Kanalan, I. & Kößler, M. (2018). Obdachlosigkeit von Unionsbürger/innen - eine Herausforderung für Kommunen. Teil 1. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* (6), 303-307.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.). (1989). *Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung in Notfällen* (KGSt-Bericht Nr. 10).
- Kuhn, R. & Culhane, D. P. (1998). Applying cluster analysis to test a typology of homelessness by pattern of shelter utilization. Results from the analysis of administrative data. *American Journal of Community Psychology* (26(2)), 207-223.
- Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Niedersachsen. (2015). *Anlagenbericht der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (LAG FW) zum HSBN-Bericht 2015. Thema: Wohnungslosenhilfe in Niedersachsen*.
- Luik, S. & Eicher, W. (Hrsg.). (2017). *SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar* (4., neu bearbeitete Auflage). München: C.H. Beck.
- Lutz, R. & Titus, S. (2007). *Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe. Eine Einführung in Praxis, Positionen und Perspektiven*. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (Neuausgabe). s.l.: Beltz Verlagsgruppe. Verfügbar unter http://www.content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783407291424
- Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen/Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen. (2007). *Abschlussbericht. Integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung in Nordrhein-Westfalen*.
- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (Hrsg.). (2015). *Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen*, Bremen/Stuttgart.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). (2019a). *Wohnungsnotfallhilfen vorausschauend planen und präventiv handeln. Eine Praxishilfe für Kommunen und freie Träger der Wohlfahrtspflege*, Düsseldorf.

- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). (2019b). *Handreichung Wohnungsnotfallhilfen im SGB II*, Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). (2019c). *Wohnungsnotfallhilfen vorausschauend planen und präventiv handeln. Musterdokumente, Rechtliche Grundlagen, Übersichten und Checklisten*, Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). (2019d). *Wohnungsnotfallhilfen vorausschauend planen und präventiv handeln. Sammlung guter Praxis der Wohnungsnotfallhilfen*. Zugriff am 01.07.2019.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) & Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). (1999). *Tipp. Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse*. Ein Praxisleitfaden für Kommunen.
- Pawson, H., Fitzpatrick, S., Bramley, G., Wilcox, S., Watts, B. & Wood, J. (2018). *The Homelessness Monitor: England 2018*. London (Crisis).
- Ratzka, M. & Kämper, A. (2019). *Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte in 2018 in Hamburg. Auswertungsbericht im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration*. Bielefeld: Gesellschaft für Organisation und Entscheidung, GOE.
- Ruder, K.-H. (2017). Der polizei- und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung. Teil 1. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* (4), 162-165.
- Ruder, K.-H. (2017). Der polizei- und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung. Teil 2. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* (5), 205-209.
- Ruder, K.-H. & Bätge, F. (2018). *Obdachlosigkeit. Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung* (2. Auflage). Köln: Carl Link Kommunalverlag.
- Ruhrstrat, E.-U., Burwitz, H., Deriveaux, J.-C. & Oldigs, B. (1991). *Ohne Arbeit keine Wohnung, ohne Wohnung keine Arbeit! Entstehung und Verlauf von Wohnungslosigkeit*. Bielefeld: VSH Verlag Soziale Hilfe GmbH.
- Sachße, C. & Tennstedt, F. (1998). *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland* (2., verb. und erw. Aufl.). Stuttgart: Kohlhammer.
- Schaak, T. (2009). *Obdachlose, „auf der Straße“ lebende Menschen in Hamburg 2009. Eine empirische Untersuchung über die soziale Lage „auf der Straße“ lebender Menschen in Hamburg* (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz, Hrsg.), Hamburg.
- Schenk, L. (2004). *Auf dem Weg zum ewigen Wanderer? Wohnungslose und ihre Institutionen*. Dissertation an der Freien Universität Berlin., Freie Universität Berlin. Berlin.
- Schneider, M., Brisson, D. & Burnes, D. Do We Really Know How Many Are Homelessness? An Analysis of the Point-In-Time Homelessness Count. *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 97 (4), 321-329.
- Sondermann-Becker, U. (1995). „Arbeitsscheue Volksgenossen“. *Evangelische Wandererfürsorge in Westfalen im „Dritten Reich“*. Eine Fallstudie. Bielefeld: VSH-Verlag Soziale Hilfe.
- Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende; Lehr- und Praxiskommentar*. (2013) (NomosKommentar, 5. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.

- Specht, T., Rosenke, W., Jordan, R. & Giffhorn, B. (2017). *Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze* (1. Aufl.) (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Hrsg.), Berlin.
- Steffen, A. (2016). *Soziale Wohnraumagenturen in Deutschland - Eine Ersterhebung*. Master Thesis zur Erlangung des akademischen Grades Master of Arts (M.A.) in Sozialpolitik. Universität Bremen.
- Steffen, A. & Henke, J. (2018). *Strategien sozialräumlicher Integration von Wohnungslosen. Eine Kurzexpertise* (Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung, Hrsg.), Düsseldorf.
- Thomas, S. (2015). *Care Leaver auf dem Weg in ein eigenständiges Leben. Übergänge aus stationären Erziehungshilfen kreativ denken und begleiten* (Jugendhilfe aktuell). Zugriff am 22.05.2019. Verfügbar unter <https://www.lwl.org/lja-download/pdf/Jugendhilfe-aktuell-2-2015.pdf>
- UK Statistics Authority. (2015). *Assessment of Compliance with the Code of Practice for Official Statistics: Statistics on Homelessness and Rough Sleeping in England*, London: UK Statistics Authority.
- Walwei, U. (2019, 16. April). Hartz IV reformieren: was hilft und was nicht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Zeman, P. (2009). Sucht im Alter. *Informationsdienst Altersfragen*, 36 (3).

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.

Tabellenanhang

Tabelle 1	Heranziehung von kreisangehörigen Städte und Gemeinden zur Durchführung von Aufgaben nach SGB XII durch den Kreis	232
Tabelle 2	Angebote für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII	233
Tabelle 3	Kenntnis der Jobcenter über drohende Wohnungslosigkeit bei Bedarfsgemeinschaften	234
Tabelle 4	Aktivitäten der Jobcenter zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit	234
Tabelle 5	Keine Aktivitäten der Jobcenter zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit – Gründe	234
Tabelle 6	Zuständigkeiten der spezialisierten Stelle/n in Jobcentern (Mehrfachnennungen)	235
Tabelle 7	Zielgruppenzuständigkeit der spezialisierten Stelle/n in Jobcentern	235
Tabelle 8	Zielgruppenspezifische Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (insb. Menschen in Wohnungsnotlagen)	236
Tabelle 9	Versorgung mit Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII in Kreisen	237
Tabelle 10	Begrenzte Angebote freier Träger in Kreisen	237
Tabelle 11	Aktivitäten der freien Träger zur Prävention von Wohnungslosigkeit (Mehrfachnennungen)	238
Tabelle 12	Informationen über drohende Wohnungsverluste/ Wohnungslosigkeit (Mehrfachnennungen)	239
Tabelle 13	Verfahren der Kreise bei Informationen über drohende Wohnungslosigkeit (Mehrfachnennungen)	241
Tabelle 14	Vereinbarungen mit Vermieterinnen/Vermietern zur Weitergabe von Informationen über (anstehende) Kündigungen	241
Tabelle 15	Wege der Kontaktaufnahme zu von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten/Bedarfsgemeinschaften	242
Tabelle 16	Staatsangehörigkeit der von Wohnungsverlust bedrohten Erwachsenen 2017	242
Tabelle 17	Altersstruktur der von Wohnungslosigkeit bedrohten Erwachsenen 2017	243
Tabelle 18	Wahrgenommener Bedarf an über die Prävention hinausgehenden weiterführenden Hilfen	244

Tabelle 19	Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Maßnahmen untergebrachte wohnungslose Personen am 31.05.2018 sowie wohnungslose Geflüchtete mit Schutzstatus (Dichte je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner)	245
Tabelle 20	Haushaltstyp der durch Maßnahmen des Ordnungsrechts oder sonstige Leistungen vorübergehend untergebrachten wohnungslosen Haushalte (ohne Geflüchtete und Plätze nach §§ 67 ff. SGB XII) am 31.05.2018	246
Tabelle 21	Haushaltsgröße der durch Maßnahmen des Ordnungsrechts oder sonstige Leistungen vorübergehend untergebrachten wohnungslosen Haushalte (ohne Geflüchtete und Plätze nach §§ 67 ff. SGB XII) am 31.05.2018	246
Tabelle 22	Haushaltstyp der wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus in Flüchtlingsunterkünften am 31.05.2018 (Weiternutzung von Aufnahmeeinrichtungen auch nach Anerkennung des Schutzstatus)	247
Tabelle 23	Haushaltsgröße der wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus in Flüchtlingsunterkünften am 31.05.2018 (Weiternutzung von Aufnahmeeinrichtungen auch nach Anerkennung des Schutzstatus)	247
Tabelle 24	Wohnungslose Haushalte am 31.05.2018 nach Teilgruppen	248
Tabelle 25	Wohnungslose Haushalte am 31.05.2018 nach Haushaltstyp und Teilgruppen	249
Tabelle 26	Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen der Kommunen untergebrachte Personen (ohne Geflüchtete) 2018 nach Dauer der Unterbringung	250
Tabelle 27	Wie wird in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich bei der Unterbringung von wohnungslosen Geflüchteten mit gesichertem Aufenthaltsstatus verfahren? (Mehrfachnennungen)	251
Tabelle 28	Wie wird in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich bei der Unterbringung von mittellosen wohnungslosen EU-Migrantinnen und -Migranten ohne Arbeitsmarktanbindung verfahren?	252
Tabelle 29	Wie wird in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich bei der Unterbringung von ortsfremden Wohnungslosen ohne Migrationshintergrund verfahren?	253
Tabelle 30	Haushaltsstruktur der wohnungslosen Personen in (Wohn-) Angeboten der freien Träger nach §§ 67 ff. SGB XII am 31.05.2018 / Haushaltsstruktur der im Monat Mai 2018 in einer Beratungsstelle oder einem anderen Angebot der freien Träger anhängigen Wohnungslosen	253
Tabelle 31	Haushaltsgröße von wohnungslosen Haushalten, die am Stichtag 31.05.2018 in (Wohn-)Angeboten nach §§ 67 ff.	

	SGB XII untergebracht an diesem Tag in einer Beratungsstelle oder einem anderen Angebot anhängig waren	254
Tabelle 32	Dauer der im Zeitraum vom 01.01. bis 31.05 2018 beendeten Maßnahmen in den Angeboten freier Träger nach Geschlecht	255
Tabelle 33	Verfügen Sie über spezielle Instrumente/Ressourcen zur Versorgung von wohnungslosen Haushalten mit dauerhaftem Normalwohnraum? (nur kreisfreie Städte; Mehrfachnennungen)	256
Tabelle 34	Wenn Sie an Ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich bzw. Ihr Versorgungsgebiet denken: Welche Barrieren erschweren oder verhindern aus Ihrer Sicht die Versorgung von Wohnungslosen mit dauerhaftem Normalwohnraum?	257
Tabelle 35	Hat sich die Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse seit 2015 verändert?	259
Tabelle 36	Eine erfolgreiche Bearbeitung von Wohnungsnotfällen ist von vielen Einflussfaktoren abhängig. Wie beurteilen Sie die quantitative Verfügbarkeit und die Qualität der folgenden Faktoren in Ihrer Stadt / Ihrem Kreis? (Skala von 1 - 5, Mittelwerte)	260

Tabelle 1 Heranziehung von kreisangehörigen Städte und Gemeinden zur Durchführung von Aufgaben nach SGB XII durch den Kreis

Durchführung der Aufgaben nach dem Dritten Kapitel SGB XII einschließlich der Aufgaben nach § 36 SGB XII (Übernahme von Mietschulden)		
	N	In %
Alle drei kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind zur Durchführung dieser Aufgaben herangezogen.	6	20,1
Teils, teils: nicht alle drei kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind zur Durchführung dieser Aufgaben herangezogen.	2	6,1
Es gibt eine Heranziehung, jedoch ist die Mietschuldenübernahme nach § 36 SGB XII aus der Heranziehung ausgenommen.	2	6,1
Der Kreis führt diese Aufgaben selbst durch.	23	69,7
Durchführung der Aufgaben nach dem Achten Kapitel SGB XII (Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII),		
	N	In %
Nein, denn der überörtliche Träger der Sozialhilfe ist für alle Aufgaben nach dem Achten Kapitel SGB XII zuständig.	2	6,1
Ja, alle drei kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind zur Durchführung dieser Aufgaben herangezogen.	3	9,1
Teils, teils: nicht alle drei kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind zur Durchführung dieser Aufgaben herangezogen.	1	3,0
Nein, der Kreis führt diese Aufgaben selbst durch.	27	81,8

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M004 an Kreise: Haben Sie als örtlicher Träger der Sozialhilfe die drei in die Untersuchung einbezogenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden zur Durchführung einer der folgenden Aufgaben herangezogen? 33 Kreise mit Angaben.

Tabelle 2 Angebote für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Ja, es gibt Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten.	36	85,7	10	100,0	14	24,1	21	65,6
Nein, es gibt keine Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten.	2	4,8	0	0,0	11	19,0	4	12,5
Unbekannt/keine Angaben	3	7,1	0	0,0	26	44,8	3	9,4
Trifft nicht zu	1	2,4	0	0,0	7	12,1	4	12,5
Gesamtzahl der antwortenden Stellen	42	100,0	10	100,0	58	100,0	32	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M006 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden und Kreise. Gibt es in Ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich Angebote für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (insb. Menschen in Wohnungsnotlagen) nach §§ 67 ff. SGB XII?

Tabelle 3 **Kenntnis der Jobcenter über drohende Wohnungslosigkeit bei Bedarfsgemeinschaften**

	N	In %
Das Jobcenter erhält regelmäßig Kenntnis.	43	55,2
Das Jobcenter erhält gelegentlich Kenntnis.	22	28,2
Das Jobcenter erhält eher selten Kenntnis.	10	12,8
Das Jobcenter erhält keine Kenntnis.	3	3,8
Gesamtzahl der antwortenden Jobcenter	78	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M009 an Jobcenter: Erhalten Sie als Jobcenter in Ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich Kenntnis von/über Bedarfsgemeinschaften, denen Wohnungslosigkeit droht?

Tabelle 4 **Aktivitäten der Jobcenter zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit**

	N	In %
Ja, wir führen selbst präventive Aktivitäten durch.	68	90,7
Nein, wir führen selbst keine präventiven Aktivitäten durch.	7	9,3
Gesamtzahl der antwortenden Jobcenter	75	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M010 an 75 Jobcenter, die die Frage M009 mit „regelmäßig“, gelegentlich“ oder „eher selten“ beantworteten: Wenn Sie Kenntnisse über drohende Wohnungslosigkeit von Bedarfsgemeinschaften erhalten, führen Sie selbst Aktivitäten zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit durch (z. B. Mietschuldenübernahme, Beratung etc.)?

Tabelle 5 **Keine Aktivitäten der Jobcenter zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit – Gründe**

	N
Die Aufgaben nach § 22 Abs. 8 SGB II werden vom kommunalen Träger wahrgenommen (Übertragung nach § 44b Abs. 4 SGB II).	6
Das Jobcenter hat einen freien Träger mit der Aufgabe der Beratung und Vorbereitung von Mietschuldenübernahmen bei drohender Wohnungslosigkeit beauftragt.	0
Das Jobcenter wird erst aktiv, wenn Leistungsberechtigte einen Antrag stellen.	4
Die Personalkapazitäten des Jobcenters lassen besondere präventive Aktivitäten nicht zu.	1
Es gibt andere Gründe.	2
Keine Angabe	0
Gesamtzahl der antwortenden Jobcenter	7

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M011 an 7 Jobcenter, die Frage M010 verneinten: Wenn Sie keine eigenen Aktivitäten zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit durchführen (z. B. Mietschuldenübernahme, Beratung etc.), warum ist das so?

Tabelle 6 **Zuständigkeiten der spezialisierten Stelle/n in Jobcentern (Mehrfachnennungen)**

	N	In %
Die Stelle ist ausschließlich für Leistungsgewährung zuständig.	6	21,4
Die Stelle ist ausschließlich für Vermittlung in Beschäftigung/für Fallmanagement zuständig.	6	21,4
Die Stelle ist für Vermittlung in Beschäftigung/für Fallmanagement und für die Leistungsgewährung zuständig.	9	32,1
Die Stelle ist auch für andere Aufgaben zuständig.	10	35,7
Gesamt	28	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M013 an 28 Jobcenter, die Frage M012 mit „ja“ beantworteten Für welche Aufgaben ist diese Stelle (Fachkraft/Team o. Ä.) zuständig?

Tabelle 7 **Zielgruppenzuständigkeit der spezialisierten Stelle/n in Jobcentern**

		N	In %
Für Wohnungslose, die vorübergehend bei Freunden und Bekannten Unterschlupf gefunden haben	Ja	20	74,1
	Nein	7	25,9
	Gesamt	27	100,0
Für wohnungslose Geflüchtete mit Schutzstatus und Anspruch auf SGB-II-Leistungen	Ja	16	59,3
	Nein	11	40,7
	Gesamt	27	100,0
Für Bedarfsgemeinschaften im Frauenhaus	Ja	17	60,7
	Nein	11	39,3
	Gesamt	28	100,0
Für Bedarfsgemeinschaften in stationären Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII	Ja	10	35,7
	Nein	15	53,6
	Unbekannt	3	10,7
	Gesamt	28	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M014 an 28 Jobcenter, die Frage M012 mit „ja“ beantworteten: Ist diese Stelle auch für folgende Zielgruppen zuständig?

Tabelle 8 Zielgruppenspezifische Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (insb. Menschen in Wohnungsnotlagen)

	N	In %
Alle Angebote richten sich an alle Menschen mit einem Hilfebedarf nach §§ 67 ff. SGB XII.	88	47,6
Es gibt spezielle Angebote	97	52,4
... und zwar für folgende Zielgruppen (Mehrfachnennungen):		
Frauen	48	25,9
Junge Erwachsene unter 25 Jahre	30	16,2
Personen mit psychischen Beeinträchtigungen (ohne Hilfen nach § 53 SGB XII)	24	13,0
Strafentlassene	23	12,4
Suchtmittelabhängige	19	10,3
Alte oder vorzeitig gealterte Personen	15	8,1
Familien	13	7,0
Mittellose EU-Bürger/-innen	8	4,3
Geflüchtete mit Schutzstatus	6	3,2
Sonstige	23	12,4

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Frage M016 an freie Träger: Gibt es bei Ihren Hilfen/Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (insb. Menschen in Wohnungsnotlagen) eine Spezialisierung auf bestimmte Zielgruppen? 185 freie Träger mit Antworten.

Tabelle 9 **Versorgung mit Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII in Kreisen**

	N	In %
Die Angebote werden in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden in gleicher Weise vorgehalten.	8	20,0
Die Angebote konzentrieren sich im Wesentlichen auf die größeren kreisangehörigen Städte und Gemeinden.	10	25,0
Die Angebote konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Kreisstadt.	12	30,0
In unserem Kreis existieren keine Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in Wohnungsnotlagen.	3	7,5
Trifft nicht zu	7	17,5
Gesamtzahl der antwortenden freien Träger	40	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Frage M017 an freie Träger in Kreisen: Halten Sie in allen Teilen Ihres Kreises Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (insb. Menschen in Wohnungsnotlagen) vor? 40 freie Träger mit Angaben

Tabelle 10 **Begrenzte Angebote freier Träger in Kreisen**

	N
In anderen kreisangehörigen Städten und Gemeinden halten wir Außenstellen/Außensprechstunden vor.	4
Bewohner/-innen mit einem entsprechenden Bedarf aus anderen kreisangehörigen Orten können sich an unsere in der Kreisstadt vorgehaltenen Angebote wenden.	13
In den anderen kreisangehörigen Städten und Gemeinden halten andere Träger Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen in Wohnungsnotlagen vor.	3
Unbekannt / keine Angaben	2
Gesamtzahl der freien Träger	22

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018, Frage M018 an 22 freie Träger in Kreisen, die Angebote nicht in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden vorhalten: Wenn Sie Angebote nicht in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden vorhalten: Was trifft für die anderen kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu?

**Tabelle 11 Aktivitäten der freien Träger zur Prävention von Wohnungslosigkeit
(Mehrfachnennungen)**

	N	In %
Unsere Angebote konzentrieren sich im Wesentlichen auf akut wohnungslose Menschen.	83	43,7
Wir führen Aufgaben im Rahmen der Prävention von Wohnungslosigkeit im Auftrag der Stadt / des Kreises durch.	47	24,7
Wir führen Aufgaben im Rahmen der Prävention von Wohnungslosigkeit im Auftrag von Wohnungsunternehmen durch.	12	6,3
Wir führen Aufgaben im Rahmen der Prävention von Wohnungslosigkeit im Auftrag von sonstigen Stellen durch.	14	7,4
Prävention gehört zu den Aufgaben im Rahmen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII.	77	40,5

Quelle: GISS- Online-Befragung 2018, Frage M025 an freie Träger: Sind Sie in Ihrer Stadt / Ihrem Kreis in der Prävention von Wohnungslosigkeit aktiv? 190 freie Träger mit Angaben.

Tabelle 12 Informationen über drohende Wohnungsverluste/Wohnungslosigkeit (Mehrfachnennungen)

		Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Jobcenter		Freie Träger	
		N	In % der Antworten	N	In % der Antworten	N	In % der Antworten	N	In % der Antworten	N	In % der Antworten	N	In % der Antworten
Mitteilungen des Amtsgerichts über anhängige Räumungsklagen	Immer/häufig	40	97,6	10	100,0	13	24,1	12	38,7	20	27,4	10	5,7
	Manchmal	1	2,4	0	0,0	14	25,9	17	54,8	23	31,5	9	5,2
	Nie	0	0	0	0,0	27	50,0	2	6,5	30	41,1	155	89,1
	Gesamt	41	100	10	100,0	54	100,0	31	100,0	73	100,0	174	100,0
Mitteilungen von Gerichtsvollzieherinnen/ Gerichtsvollziehern über angesetzte Räumungstermine	Immer/häufig	38	92,7	10	100,0	39	69,6					5	2,9
	Manchmal	3	7,3	0	0,0	14	25,0					20	11,5
	Nie	0	0	0	0,0	3	5,4					149	85,6
	Gesamt	41	100	10	100,0	56	100,0					174	100,0
Informationen durch die von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte (Selbstvorsprache)	Immer/häufig	13	31,7	1	10,0	2	3,5	2	6,7	42	56,8	76	43,4
	Manchmal	28	68,3	9	90,0	45	78,9	24	80,0	30	40,5	90	51,4
	Nie	0	0	0	0,0	10	17,5	4	13,3	2	2,7	9	5,1
	Gesamt	41	100	10	100,0	57	100,0	30	100,0	74	100,0	175	100,0
Informationen durch Angehörige / den Bekanntenkreis der gefährdeten Haushalte	Immer/häufig	1	2,4	0	0,0	1	1,8	1	3,3	3	4,1	12	6,9
	Manchmal	35	85,4	10	100,0	28	50,0	20	66,7	37	50,7	136	77,7
	Nie	5	12,2	0	0,0	27	48,2	9	30,0	33	45,2	27	15,4
	Gesamt	41	100,0	10	100,0	56	100,0	30	100,0	73	100,0	175	100,0
Informationen von (anderen) kommunalen Stellen	Immer/häufig	2	4,9	1	10,0	0	0,0	1	3,3	22	30,1	45	25,7
	Manchmal	35	85,4	7	70,0	23	41,8	24	80,0	41	56,2	95	54,3
	Nie	4	9,8	2	20,0	32	58,2	5	16,7	10	13,7	35	20,0
	Gesamt	41	100,0	10	100,0	55	100,0	30	100,0	73	100,0	175	100,0
	Immer/häufig	7	17,1	7	70,0	0	0,0	3	10,0			12	6,9

		Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Jobcenter		Freie Träger	
		N	In % der Antworten	N	In % der Antworten	N	In % der Antworten	N	In % der Antworten	N	In % der Antworten	N	In % der Antworten
Informationen vom Jobcenter	Manchmal	24	58,5	1	10,0	15	27,3	14	46,7			90	51,4
	Nie	10	24,4	2	20,0	40	72,7	13	43,3			73	41,7
	Gesamt	41	100,0	10	100,0	55	100,0	30	100,0			175	100,0
Informationen von Wohnungsunternehmen / privaten Vermieterinnen und Vermietern	Immer/häufig	14	34,1	0	0,0	2	3,6	1	3,3	9	12,2	10	5,7
	Manchmal	24	58,5	9	90,0	28	50,0	21	70,0	44	59,5	97	55,4
	Nie	3	7,3	1	10,0	26	46,4	8	26,7	21	28,4	68	38,9
	Gesamt	41	100,0	10	100,0	56	100,0	30	100,0	74	100,0	175	100,0
Informationen von (anderen) Beratungsstellen / freien Trägern der Wohlfahrtspflege	Immer/häufig	1	2,4	0	0,0	1	1,8	4	13,3	6	8,1	19	11,0
	Manchmal	35	85,4	9	90,0	26	47,3	18	60,0	55	74,3	118	68,2
	Nie	5	12,2	1	10,0	28	50,9	8	26,7	13	17,6	36	20,8
	Gesamt	41	100,0	10	100,0	55	100,0	30	100,0	74	100,0	173	100,0
Informationen von rechtlichen Betreuerinnen und Betreuern	Immer/häufig	3	7,3	4	40,0	3	5,5	3	10,0	21	28,8	12	6,9
	Manchmal	35	85,4	6	60,0	34	61,8	24	80,0	47	64,4	119	68,4
	Nie	3	7,3	0	0,0	18	32,7	3	10,0	5	6,8	43	24,7
	Gesamt	41	100,0	10	100,0	55	100,0	30	100,0	73	100,0	174	100,0
Wir erhalten Informationen aus weiteren Informationsquellen.	Immer/häufig	0	0,0	2	100,0	0	0,0	2	14,3	2	6,7	8	12,1
	Manchmal	3	33,3	0	0,0	1	4,0	6	42,9	4	13,3	13	19,7
	Nie	6	66,7	0	0,0	24	96,0	6	42,9	24	80,0	45	68,2
	Gesamt	9	100,0	2	100,0	25	100,0	14	100,0	30	100,0	66	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M026 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise, Jobcenter und freie Träger: Wie häufig erhalten Sie bzw. Stellen Ihrer Verwaltung Informationen über drohende Wohnungsverluste/Wohnungslosigkeit aus folgenden Quellen? 41 kreisfreie Städte, 10 Bezirke, 57 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 74 Jobcenter und 174 freie Träger mit Angaben.

Tabelle 13 Verfahren der Kreise bei Informationen über drohende Wohnungslosigkeit (Mehrfachnennungen)

	N	In % der Kreise
Wir bearbeiten den Fall selbst.	24	75,0
Wir leiten die Information an die Sozialämter der kreisangehörigen Städte und Gemeinden weiter.	4	12,5
Wir leiten die Information an die Gesundheitsämter der kreisangehörigen Städte und Gemeinden weiter.	4	12,5
Wir leiten die Information an andere Ämter und Behörden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden weiter.	9	28,1
Wir leiten die Information an das Jobcenter weiter.	17	53,1
Wir leiten die Information an freie Träger weiter, die mit der Prävention beauftragt sind.	10	31,3
Wir leiten die Information an andere Stellen weiter.	9	28,1
Unbekannt / keine Angaben	0	0,0
Trifft nicht zu	1	3,1
Zahl der antwortenden Kreise	32	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M028 an Kreise.: Wie verfahren Sie in der Regel weiter, wenn Sie Informationen über drohende Wohnungsverluste/Wohnungslosigkeit erhalten? 32 Kreise mit Antworten.

Tabelle 14 Vereinbarungen mit Vermieterinnen/Vermietern zur Weitergabe von Informationen über (anstehende) Kündigungen

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und		Jobcenter	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Ja	18	42,9	2	20,0	6	10,3	3	4,1
Nein	21	50,0	8	80,0	49	84,5	66	89,2
Unbekannt / keine Angaben	2	4,8	0	0,0	3	5,2	4	5,4
Trifft nicht zu	1	2,4	0	0,0	0	0,0	1	1,4
Zahl der antwortenden Stellen	42	100,0	10	100,0	58	100,0	74	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M029 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Jobcenter: Haben Sie Vereinbarungen mit Wohnungsunternehmen bzw. Vermieterinnen/Vermietern zur Weitergabe von Informationen über (anstehende) Kündigungen?

Tabelle 15 **Wege der Kontaktaufnahme zu von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten/Bedarfsgemeinschaften**

Kontaktaufnahme erfolgt	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden	
	N	in %	N	in %	N	in %
... nur über	0	0,0	1	10	3	7,0
...telefonisch	N	in % der	N	in % der	N	in % der
In der Regel	8	25,8	0	0,0	16	50,0
in Ausnahmefällen	14	45,2	3	50,0	4	12,5
Nie	9	29,0	3	50,0	12	37,5
Gesamt	31	100,0	6	100,0	32	100,0
...postalisch						
In der Regel	37	94,9	10	100,0	34	77,3
in Ausnahmefällen	2	5,1	0	0,0	3	6,8
Nie	0	0,0	0	0,0	7	15,9
Gesamt	39	100,0	10	100,0	44	100,0
...per E-Mail						
In der Regel	2	6,9	0	0,0	3	11,1
in Ausnahmefällen	14	48,3	2	40,0	2	7,4
Nie	13	44,8	3	60,0	22	81,5
Gesamt	29	100,0	5	100,0	27	100,0
...über einen Hausbesuch						
In der Regel	18	50,0	1	16,7	14	41,2
in Ausnahmefällen	14	38,9	4	66,7	3	8,8
Nie	4	11,1	1	16,7	17	50,0
Gesamt	36	100,0	6	100,0	34	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M031 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und Jobcenter: Wie wird in der Regel zu den Haushalten/Bedarfsgemeinschaften, die von Wohnungsverlust bedroht sind, Kontakt aufgenommen? 40 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 43 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 26 Kreise und 72 Jobcenter mit Angaben.

Tabelle 16 **Staatsangehörigkeit der von Wohnungsverlust bedrohten Erwachsenen 2017**

Staatsangehörigkeit der erwachsenen Personen	Anzahl der Personen	In %
Deutsch	9.004	57,8
Nicht deutsch	6.577	42,2
Gesamt Personen	15.581	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M035 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger. 5 kreisfreie Städte und 13 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben; Angaben der Kreise und der freien Träger nicht berücksichtigt.

Tabelle 17 Altersstruktur der von Wohnungslosigkeit bedrohten Erwachsenen 2017

Alter	Von Kommunen gemeldete Personen mit Altersangaben		Von freien Trägern gemeldete Personen mit Altersangaben	
	N	In %	N	In %
18 bis unter 21 Jahre	151	4,7	96	6,8
davon mit eigenem Haushalt	28	0,9	85	6,0
unbekannt	16	0,5	7	0,5
21 bis unter 25	273	8,4	158	11,2
davon mit eigenem Haushalt	93	2,9	123	8,7
unbekannt	105	3,2	28	2,0
25 bis unter 30 Jahre	379	11,7	155	10,9
30 bis unter 40 Jahre	579	17,9	325	23,0
40 bis unter 50 Jahre	513	15,9	268	18,9
50 bis unter 60 Jahre	567	17,5	259	18,3
60 bis unter 65 Jahre	106	3,3	79	5,6
65 Jahre und älter	120	3,7	65	4,6
Gesamt Personen	3.233	100,0	1.416	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M035 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger. 4649 Fälle mit Altersangaben. 2 Kreisfreie Städte, 21 kreisangehörige Städte und Gemeinden und 11 freie Träger mit Angaben.

Tabelle 18 **Wahrgenommener Bedarf an über die Prävention hinausgehenden weiterführenden Hilfen**

Es besteht ein Bedarf an folgenden Hilfen ...	häufig	manchmal	nie
Schuldnerberatung	27	24	7
Suchthilfen	11	38	9
Hilfen bei psychischen Beeinträchtigungen	12	37	9
Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	23	25	10
Nachgehende Hilfen zur Absicherung von Wohnverhältnissen	10	33	15
Frauenberatung	3	32	23
Familienberatung/Jugendhilfe	2	41	15
Beratung für Migrantinnen und Migranten	5	30	23
Beschäftigungsförderung/Aktivierungsmaßnahme	5	30	23
Vermittlung in Arbeit am 1. Arbeitsmarkt	3	28	27
Kein über die Wohnraumsicherung hinausgehender Hilfebedarf	3	23	32

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. GISS Frage M052 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger. 5 kreisfreie Städte, 8 Bezirke Berlin, 13 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 4 Kreise, 9 Jobcenter und 20 freie Träger mit Angaben.

Tabelle 19 **Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Maßnahmen untergebrachte wohnungslose Personen am 31.05.2018 sowie wohnungslose Geflüchtete mit Schutzstatus (Dichte je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner)**

	Anzahl der berücksichtigten Kommunen	Anzahl der aktuell wohnungslosen Personen (ohne Geflüchtete)	Bevölkerung der berücksichtigten Kommunen im Jahr 2017	Dichte je 1.000 EW
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000	30	98	315.855	0,3
Mittelstädte bis 100.000 EW	29	638	1.399.717	0,5
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	17	4.400	3.876.658	1,1
Große Großstädte ab 500.000 EW	7	14.377	6.351.839	2,3
Gesamt	83	19.513	11.944.069	1,6

	Anzahl der berücksichtigten Kommunen	Anzahl der wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus	Bevölkerung im Jahr 2017	Dichte je 1.000 EW
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000	23	329	249.089	1,3
Mittelstädte bis 100.000 EW	15	1.330	814.493	1,6
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	13	9.171	2.903.831	3,2
Große Großstädte ab 500.000 EW	7	25.185	6.351.839	4,0
Gesamt	58	36.015	10.319.252	3,5

	Anzahl der berücksichtigten Kommunen	Anzahl aller kommunal untergebrachten wohnungslosen Menschen	Bevölkerung im Jahr 2017	Dichte je 1.000 EW
Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000	23	411	240.326	1,7
Mittelstädte bis 100.000 EW	15	1.713	814.493	2,1
Kleine Großstädte bis 500.000 EW	13	11.227	2.903.831	4,1
Große Großstädte ab 500.000 EW	9	77.322	10.598.077	7,3
Gesamt	60	90.673	14.556.727	6,2

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M054 und M056 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin und kreisangehörige Städte und Gemeinden. Eigene Berechnungen. Bevölkerungsdaten: Statistisches Bundesamt

Tabelle 20 **Haushaltstyp der durch Maßnahmen des Ordnungsrechts oder sonstige Leistungen vorübergehend untergebrachten wohnungslosen Haushalte (ohne Geflüchtete und Plätze nach §§ 67 ff. SGB XII) am 31.05.2018**

Haushaltstyp	Anzahl der Haushalte	In %
Alleinstehende Männer	3.914	61,5
Alleinstehende Frauen	1.048	16,5
Alleinerziehende Männer	55	0,9
Alleinerziehende Frauen	351	5,5
In Partnerschaft lebend ohne Kind(er)	249	3,9
In Partnerschaft lebend mit Kind(ern)	417	6,6
Sonstige Mehrpersonenhaushalte	326	5,1
Gesamt	6.360	100,0

Quelle: GIS-Online-Befragung 2018, Frage M055 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden. 15 kreisfreie Städte, 3 Bezirke Berlin, 31 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben.

Tabelle 21 **Haushaltsgröße der durch Maßnahmen des Ordnungsrechts oder sonstige Leistungen vorübergehend untergebrachten wohnungslosen Haushalte (ohne Geflüchtete und Plätze nach §§ 67 ff. SGB XII) am 31.05.2018**

Haushaltsgröße	Anzahl Haushalte	In %
Haushalt mit einer Person	8.789	74,8
Haushalt mit zwei Personen	1.282	10,9
Haushalte mit drei Personen	673	5,7
Haushalt mit vier Personen	485	4,1
Haushalt mit fünf Personen	271	2,3
Haushalt mit sechs Personen	152	1,3
Haushalt mit mehr als sechs Personen	102	0,9
Gesamt	11.754	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M055 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden. 17 kreisfreie Städte, 6 Bezirke Berlin, 31 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben.

Tabelle 22 **Haushaltstyp der wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus in Flüchtlingsunterkünften am 31.05.2018 (Weiternutzung von Aufnahmeeinrichtungen auch nach Anerkennung des Schutzstatus)**

Haushaltstyp	Anzahl Haushalte	In %
Alleinstehende Männer	3.574	55,1
Alleinstehende Frauen	616	9,5
Alleinerziehende Männer	55	0,8
Alleinerziehende Frauen	372	5,7
In Partnerschaft lebend ohne Kind(er)	174	2,7
In Partnerschaft lebend mit Kind(ern)	1.346	20,7
Sonstige Mehrpersonenhaushalte	351	5,4
Gesamt	6.488	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M057 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden und Kreise. 11 kreisfreie Städte, 2 Bezirke Berlin, 3 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 3 Kreise mit Angaben.

Tabelle 23 **Haushaltsgröße der wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus in Flüchtlingsunterkünften am 31.05.2018 (Weiternutzung von Aufnahmeeinrichtungen auch nach Anerkennung des Schutzstatus)**

Haushaltsgröße	Anzahl Haushalte	In %
Haushalt mit einer Person	2.530	60,8
Haushalt mit zwei Personen	500	12,0
Haushalte mit drei Personen	291	7,0
Haushalt mit vier Personen	270	6,5
Haushalt mit fünf Personen	244	5,9
Haushalt mit sechs Personen	180	4,3
Haushalt mit mehr als sechs Personen	147	3,5
Gesamt	4.162	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M057 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden und Kreise. 10 kreisfreie Städte, 1 Bezirk Berlin, 3 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 2 Kreise mit Angaben.

Tabelle 24 **Wohnungslose Haushalte am 31.05.2018 nach Teilgruppen**

Größe der Haushalte	Wohnungslose geflüchtete Haushalte mit Schutzstatus		In %	Sonstige ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen		In %	Wohnungslose Haushalte in Angeboten der freien Träger		In %
Haushalt mit einer Person	2.530	60,8		8.789	74,8		5.484	94,0	
Haushalt mit zwei Personen	500	12,0		1.282	10,9		240	4,1	
Haushalte mit drei Personen	291	7,0		673	5,7		70	1,2	
Haushalt mit vier Personen	270	6,5		485	4,1		20	0,3	
Haushalt mit fünf Personen	244	5,9		271	2,3		12	0,2	
Haushalt mit sechs Personen	180	4,3		152	1,3		2	0,0	
Haushalt mit mehr als sechs Personen	147	3,5		102	0,9		4	0,1	
Gesamt	4.162	100,0		11.754	100,0		5.832	100,0	
Zahl der antwortenden	16			54			58		

Quelle: GISS Online-Befragung 2018, Frage M055, M057 und M076 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger.

Tabelle 25 Wohnungslose Haushalte am 31.05.2018 nach Haushaltstyp und Teilgruppen

Haushaltstyp	Wohnungslose geflüchtete Haushalte mit Schutzstatus	In %	Sonstige ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen vorübergehend untergebrachte wohnungslose Haushalte	In %	Wohnungslose Haushalte in Angeboten freier Träger	In %
Alleinstehende Männer	3.574	55,1	3.914	61,5	4.938	72,3
Alleinstehende Frauen	616	9,5	1.048	16,5	1.481	21,7
Alleinerziehende Männer	55	0,8	55	0,9	13	0,2
Alleinerziehende Frauen	372	5,7	351	5,5	165	2,4
In Partnerschaft lebend ohne Kind(er)	174	2,7	249	3,9	117	1,7
In Partnerschaft lebend mit Kind(ern)	1.346	20,7	417	6,6	88	1,3
Sonstige Mehrperso- nenhaushalte	351	5,4	326	5,1	27	0,4
Gesamt	6.488	100,0	6.360	100,0	6.829	100,0
Zahl der antwortenden Stellen	19		49		64	

Quelle: GISS Online-Befragung 2018, Frage M055, M057 und M076 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger

Tabelle 26

**Ordnungsrechtlich oder durch sonstige Leistungen der Kommunen
untergebrachte Personen (ohne Geflüchtete) 2018 nach Dauer der Unterbringung**

		Kreisfreie Städte		Kreisangehörige Städte und Gemeinden	
		Anzahl Haushalte/ Personen	In %	Anzahl Haushalte/ Personen	In %
Bis zu 1 Monat	Haushalte	69	7,9	11	13,6
	Personen	115	7,7	13	12,4
Über 1 und bis zu 3 Monate	Haushalte	141	16,2	10	12,3
	Personen	219	14,7	11	10,5
Über 3 und bis zu 6 Monate	Haushalte	135	15,5	6	7,4
	Personen	246	16,5	11	10,5
Über 6 Monate und bis zu 2 Jahren	Haushalte	284	32,6	25	30,9
	Personen	505	34,0	36	34,3
Länger als 2 Jahre	Haushalte	242	27,8	29	35,8
	Personen	402	27,0	34	32,4
Gesamt	Haushalte	871	100,0	81	100,0
	Personen	1487	100,0	105	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M059 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden: Wie lange waren die Haushalte, die durch Maßnahmen des Ordnungsrechts oder durch sonstige Leistungen untergebracht waren (ohne Geflüchtete und ohne Wohnungslose in Angeboten nach §§ 67 ff. FGB XII) am 31. 05.2018 bereits untergebracht? 8 kreisfreie Städte und 14 kreisangehörige Städte und Gemeinden mit Angaben.

Tabelle 27 **Wie wird in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich bei der Unterbringung von wohnungslosen Geflüchteten mit gesichertem Aufenthaltsstatus verfahren? (Mehrfachnennungen)**

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und		Kreise		Gesamt	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Geflüchtete im Asylverfahren werden in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Haben sie einen Schutzstatus erlangt und sind auszugsberechtigt, können sie dortbleiben, bis sie eine Wohnung gefunden haben.	30	85,7	8	88,9	12	44,4	10	50,0	60	65,9
Geflüchtete im Asylverfahren werden in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Haben sie einen Schutzstatus erlangt und sind auszugsberechtigt, müssen sie die Gemeinschaftsunterkünfte binnen weniger Tage verlassen.	0	0,0	1	11,1	1	3,7	0	0,0	2	2,2
Geflüchtete im Asylverfahren werden dezentral in Wohnungen untergebracht. Haben sie einen Schutzstatus erlangt und sind auszugsberechtigt, können sie dort ohne eigenen Mietvertrag bleiben, bis sie eine eigene Wohnung gefunden haben.	17	48,6	0	0,0	19	70,4	7	35,0	43	47,3
Geflüchtete im Asylverfahren werden dezentral in Wohnungen untergebracht. Haben sie einen Schutzstatus erlangt und sind auszugsberechtigt, ist vorgesehen, dass sie in der Regel diese Wohnung mit eigenem Mietvertrag übernehmen.	9	25,7	1	11,1	9	33,3	4	20,0	23	25,3
Keine der Möglichkeiten trifft zu. Bei uns wird ein anderes Verfahren praktiziert.	2	5,7	0	0,0	2	7,4	1	5,0	5	5,5
Gesamtzahl der antwortenden Stellen	35		9		27		20		91	

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Fragen M062 an Kreise und M064 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden und Kreise.

Tabelle 28 **Wie wird in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich bei der Unterbringung von mittellosen wohnungslosen EU-Migrantinnen und -Migranten ohne Arbeitsmarktanbindung verfahren?**

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und		Gesamt	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Wir bringen diese Personen nicht unter, da sie die Möglichkeit der Rückkehr in ihr Heimatland haben.	16	45,7	2	22,2	10	50,0	28	43,8
Wir bringen diese Personen unter, wenn sie versichern, dass sie in ihrem Heimatland keine Wohnmöglichkeit haben oder besondere persönliche Härten vorliegen.	6	17,1	3	33,3	2	10,0	11	17,2
Wir bringen diesen Personenkreis mit einer Befristung von wenigen Tagen/Wochen unter.	14	40,0	3	33,3	4	20,0	21	32,8
Wir bringen diesen Personenkreis ohne eine derartige Befristung in den für die Notunterbringung vorgesehen Unterkünften unter.	6	17,1	1	11,1	5	25,0	12	18,8
Keine der Möglichkeiten trifft zu. Bei uns wird ein anderes Verfahren praktiziert.	4	11,4	2	22,2	2	10,0	8	12,5
Gesamtzahl der antwortenden Stellen	35		9		20		64	

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M064 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden.

Tabelle 29

Wie wird in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich bei der Unterbringung von ortsfremden Wohnungslosen ohne Migrationshintergrund verfahren?

	Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Gesamt	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Psychisch kranke Wohnungslose werden bei uns wie alle anderen Wohnungslosen untergebracht.	18	48,6	4	44,4	14	50,0	36	48,6
Psychisch kranke Wohnungslose werden bei uns nach Möglichkeit nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft	8	21,6	3	33,3	6	21,4	17	23,0
Psychisch kranke Wohnungslose werden bei uns nach Möglichkeit nicht gemeinsam mit anderen Wohnungs-	15	40,5	7	77,8	6	21,4	28	37,8
Psychisch kranke Wohnungslose werden bei uns nicht untergebracht, wenn sie aggressiv und gewaltbereit	8	21,6	1	11,1	7	25,0	16	21,6
Keine der Möglichkeiten trifft zu. Bei uns wird ein anderes Verfahren praktiziert.	5	13,5	0	0,0	1	3,6	6	8,1
Gesamtzahl der antwortenden Stellen	37		9		28		74	

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M064 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin und kreisangehörige Städte und Gemeinden

Tabelle 30

Haushaltsstruktur der wohnungslosen Personen in (Wohn-)Angeboten der freien Träger nach §§ 67 ff. SGB XII am 31.05.2018 / Haushaltsstruktur der im Monat Mai 2018 in einer Beratungsstelle oder einem anderen Angebot der freien Träger anhängigen Wohnungslosen

Haushaltsstruktur	Anzahl wohnungslose Haushalte	In %
Alleinstehende Männer	4.938	72,3
Alleinstehende Frauen	1.481	21,7
Alleinerziehende Männer	13	0,2
Alleinerziehende Frauen	165	2,4
In Partnerschaft lebend ohne Kind(er)	117	1,7
In Partnerschaft lebend mit Kind(ern)	88	1,3
Sonstige Mehrpersonenhaushalte	27	0,4
Gesamt	6.829	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M076 an freie Träger. 64 freie Träger mit Angaben.

Tabelle 31 **Haushaltsgröße von wohnungslosen Haushalten, die am Stichtag 31.05.2018 in (Wohn-)Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII untergebracht an diesem Tag in einer Beratungsstelle oder einem anderen Angebot anhängig waren**

Haushaltsgröße	Anzahl wohnungslose Haushalte	In %
Haushalt mit einer Person	5.484	94,0
Haushalt mit zwei Personen	240	4,1
Haushalte mit drei Personen	70	1,2
Haushalt mit vier Personen	20	0,3
Haushalt mit fünf Personen	12	0,2
Haushalt mit sechs Personen	2	0,0
Haushalt mit mehr als sechs Personen	4	0,1
Gesamt	5.832	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M076 an freie Träger. 58 freie Träger mit Angaben.

Tabelle 32 **Dauer der im Zeitraum vom 01.01. bis 31.05 2018 beendeten Maßnahmen in den Angeboten freier Träger nach Geschlecht**

		Gesamt		Bis zu 1 Monat		Über 1 bis zu 3 Monaten		Über 3 bis zu 6 Monaten		Über 6 bis zu 12 Monaten		Über 12 bis zu 24 Monaten		Über 24 bis zu 36 Monaten		Länger als 3 Jahre	
		Zahl der freien Träger mit Angaben	Zahl der Fälle (= 100 %)	Summe	In %	Summe	In %	Summe	In %	Summe	In %	Summe	In %	Summe	In %	Summe	In %
Stationäre Hilfen in Einrichtungen	Gesamt	42	691	67	9,7	95	13,7	106	15,3	175	25,3	145	21,0	47	6,8	56	8,1
	Frauen	36	104	7	6,7	12	11,5	20	19,2	35	33,7	20	19,2	3	2,9	7	6,7
Dezentrale stationäre Hilfen	Gesamt	28	114	9	7,9	17	14,9	14	12,3	29	25,4	32	28,1	11	9,6	2	1,8
	Frauen	27	17	0	0,0	2	11,8	2	11,8	3	17,6	7	41,2	2	11,8	1	5,9
Teilstationäre Hilfen	Gesamt	28	951	290	30,5	94	9,9	52	5,5	391	41,1	115	12,1	9	0,9	0	0,0
	Frauen	27	115	61	53,0	32	27,8	7	6,1	6	5,2	8	7,0	1	0,9	0	0,0
Persönliche Hilfen in Wohnungen ohne	Gesamt	27	501	7	1,4	46	9,2	76	15,2	178	35,5	162	32,3	30	6,0	2	0,4
	Frauen	26	102	2	2,0	11	10,8	23	22,5	25	24,5	32	31,4	9	8,8	0	0,0
Notschlafstellen	Gesamt	32	25.714	25.278	98,3	268	1,0	100	0,4	51	0,2	15	0,1	1	0,0	1	0,0
	Frauen	30	6.343	6.268	98,8	59	0,9	6	0,1	5	0,1	3	0,0	1	0,0	1	0,0
Obdachlosen-unterkünfte	Gesamt	23	208	21	10,1	56	26,9	54	26,0	38	18,3	23	11,1	7	3,4	9	4,3
	Frauen	23	116	17	14,7	43	37,1	18	15,5	20	17,2	14	12,1	3	2,6	1	0,9

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M081 an freie Träger.

Tabelle 33 Verfügen Sie über spezielle Instrumente/Ressourcen zur Versorgung von wohnungslosen Haushalten mit dauerhaftem Normalwohnraum? (nur kreisfreie Städte; Mehrfachnennungen)

	N	In %
Ja, wir verfügen über Belegungs-/Besetzungs-/Benennungsrechte für Normalwohnraum, der an Wohnungslose dauerhaft vermietet wird ...		
im geförderten („sozialen“) Wohnungsbau (incl. mittelbarer Belegung)	13	40,6
im ungebundenen kommunalen Wohnungsbestand	8	25,0
in sonstigen Beständen	6	18,8
Ja, wir gewähren Mietausfallgarantien für wohnungslose Haushalte, um die Anmietung von dauerhaftem Wohnraum zu erleichtern.	9	28,1
Ja, es gibt bei uns oder einem anderen Träger eine Stelle, die Wohnungsangebote sichtet/sammelt und an Wohnungslose weitervermittelt (Maklerfunktion)	7	21,9
Ja, es gibt Träger, die Wohnungen an Wohnungslose dauerhaft und ohne Einschränkung des Mietrechts untervermieten (Soziale Wohnraumagentur).	3	9,4
Ja, es gibt bei uns oder anderen Trägern Probewohnungen, Trainingswohnungen, einvernehmliche Beschlagnahmen und ähnliche Sonderwohnformen mit Befristung des Aufenthalts, die eine spätere Integration in dauerhaftes Wohnen erleichtern sollen.	13	40,6
Ja, Wohnungen für Wohnungslose werden auf andere Weise beschafft und vermittelt	11	34,4
Ja, wir unterstützen bestimmte Personenkreise (z. B. wohnungslose Familien oder Frauen) mit besonderen Angeboten.	3	9,4

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M085 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger. 32 kreisfreie Städte mit Angaben; Frage für andere Gebietskörperschaften und freie Träger nicht auswertbar.

Tabelle 34

Wenn Sie an Ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich bzw. Ihr Versorgungsgebiet denken: Welche Barrieren erschweren oder verhindern aus Ihrer Sicht die Versorgung von Wohnungslosen mit dauerhaftem Normalwohnraum?

		Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Jobcenter		Freie Träger		Gesamt	
		N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item
Mietschulden	Häufig	32	82,1	9	90,0	27	65,9	17	65,4	36	60,0	140	80,9	261	74,8
	Manchmal	6	15,4	1	10,0	13	31,7	9	34,6	23	38,3	33	19,1	85	24,4
	Nie	1	2,6	0	0,0	1	2,4	0	0,0	1	1,7	0	0,0	3	0,9
	Gesamt	39	100,0	10	100,0	41	100,0	26	100,0	60	100,0	173	100,0	349	100,0
Negative Schufa-Auskünfte	Häufig	33	84,6	0	0,0	17	46,0	14	56,0	34	56,7	149	86,1	247	71,8
	Manchmal	5	12,8	10	100,0	16	43,2	10	40,0	22	36,7	21	12,1	84	24,4
	Nie	1	2,6	0	0,0	4	10,8	1	4,0	4	6,7	3	1,7	13	3,8
	Gesamt	39	100,0	10	100,0	37	100,0	25	100,0	60	100,0	173	100,0	344	100,0
Forderung nach Vorvermieterbescheinigungen	Häufig	12	30,8	3	30,0	5	14,3	4	16,0	13	22,0	51	29,5	88	25,8
	Manchmal	21	53,9	7	70,0	17	48,6	16	64,0	32	54,2	98	56,7	191	56,0
	Nie	6	15,4	0	0,0	13	37,1	5	20,0	14	23,7	24	13,9	62	18,2
	Gesamt	39	100,0	10	100,0	35	100,0	25	100,0	59	100,0	173	100,0	341	100,0
Zu niedrige Richtwerte für angemessene Kosten der Unterkunft	Häufig	6	15,8	6	60,0	17	46,0	1	4,0	5	8,5	92	53,5	127	37,2
	Manchmal	20	52,6	4	40,0	15	40,5	15	60,0	34	57,6	66	38,4	154	45,2
	Nie	12	31,6	0	0,0	5	13,5	9	36,0	20	33,9	14	8,1	60	17,6
	Gesamt	38	100,0	10	100,0	37	100,0	25	100,0	59	100,0	172	100,0	341	100,0

		Kreisfreie Städte		Bezirke Berlin		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Jobcenter		Freie Träger		Gesamt	
		N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item	N	In % der Antworten je Item
Unzureichendes Angebot an verfügbaren Kleinwohnungen	Häufig	26	66,7	10	100,0	30	75,0	12	46,2	35	57,4	150	86,7	263	75,4
	Manchmal	11	28,2	0	0,0	9	22,5	14	53,9	20	32,8	22	12,7	76	21,8
	Nie	2	5,1	0	0,0	1	2,5	0	0,0	6	9,8	1	0,6	10	2,9
	Gesamt	39	100,0	10	100,0	40	100,0	26	100,0	61	100,0	173	100,0	349	100,0
Unzureichendes Angebot an besonders großen Wohnungen für Haushalte mit mehr als 4 Personen	Häufig	22	56,4	9	90,0	8	22,2	6	24,0	27	44,3	64	37,9	136	40,0
	Manchmal	13	33,3	1	10,0	18	50,0	11	44,0	25	41,0	69	40,8	137	40,3
	Nie	4	10,3	0	0,0	10	27,8	8	32,0	9	14,8	36	21,3	67	19,7
	Gesamt	39	100,0	10	100,0	36	100,0	25	16,1	61	100,0	169	100,0	340	10,0
Gesundheitliche Einschränkungen der Wohnungslosen	Häufig	2	5,3	1	10,0	5	13,5	19	73,1	6	10,2	29	16,9	62	18,2
	Manchmal	34	89,5	9	90,0	26	70,3	1	3,9	45	76,3	129	75,4	244	71,6
	Nie	2	5,3	0	0,0	6	16,2	6	23,1	8	13,6	13	7,6	35	10,3
	Gesamt	38	100,0	10	100,0	37	100,0	26	100,0	59	100,0	171	100,0	341	100,0
Verhaltensweisen der Wohnungslosen	Häufig	16	41,0	10	100,0	15	39,5	14	53,9	22	36,1	54	31,2	131	37,8
	Manchmal	21	53,9	0	0,0	22	57,9	12	46,2	36	59,0	113	65,3	204	58,8
	Nie	2	5,1	0	0,0	1	2,6	0	0,0	3	4,9	6	3,5	12	3,5
	Gesamt	39	100,0	10	100,0	38	100,0	26	100,0	61	100,0	173	100,0	347	100,0
Unzureichende Möglichkeit wohnbegleitender Hilfen	Häufig	0	0,0	0	0,0	4	10,8	2	8,0	1	1,7	29	16,9	36	10,6
	Manchmal	21	55,3	4	40,0	23	62,2	8	32,0	30	50,9	100	58,1	186	54,6
	Nie	17	44,7	6	60,0	10	27,0	15	60,0	28	47,5	43	25,0	119	34,9
	Gesamt	38	100,0	10	100,0	37	100,0	25	100,0	59	100,0	172	100,0	341	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M083 an kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Bezirke Berlin, Kreise und freie Träger

Tabelle 35

Hat sich die Integration von Wohnungslosen in normale Wohnverhältnisse seit 2015 verändert?

	Kreisfreie Städte		Bezirke		Kreisangehörige Städte und Gemeinden		Kreise		Freie Träger		Gesamt	
	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %	N	In %
Verschlechtert	23	71,9	10	100,0	13	46,4	10	66,6	135	83,9	191	79,6
Nicht verändert	6	18,8	0	0,0	15	53,6	5	33,3	26	16,1	46	19,2
Verbessert	3	9,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	1,3
Zahl der antwortenden Stellen	32	100,0	10	100,0	28	100,0	15	100,0	161	100,0	240	100,0

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M089 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise und freie Träger.

Tabelle 36 Eine erfolgreiche Bearbeitung von Wohnungsnotfällen ist von vielen Einflussfaktoren abhängig. Wie beurteilen Sie die quantitative Verfügbarkeit und die Qualität der folgenden Faktoren in Ihrer Stadt / Ihrem Kreis? (Skala von 1 - 5, Mittelwerte)

		Kreisfreie Städte	Bezirke Berlin	Kreisange- hörige Städte und Gemeinden	Kreise	Jobcenter	Freie Träger
Angebot an präventiven Hilfen	quantitativ	2,4	2,4	3,1	3,0	2,7	3,1
	qualitativ	1,9	2,2	2,4	2,5	2,5	2,7
Unterbringungsangebote	quantitativ	2,6	4,1	3,4	3,5	3,1	3,3
	qualitativ	2,4	3,5	3,4	3,3	3,0	3,3
Sozialarbeiterische Hilfen für aktuell Wohnungslose	quantitativ	2,4	2,1	2,9	2,6	2,7	2,5
	qualitativ	1,9	2,6	2,3	2,6	2,4	2,1
Hilfen zur Integration in regulären Wohnraum	quantitativ	2,9	3,1	3,2	3,0	3,0	3,2
	qualitativ	2,4	2,6	3,0	3,1	2,7	2,8
Wohnbegleitende Hilfen	quantitativ	2,1	2,2	3,1	2,7	2,7	2,7
	qualitativ	2,1	2,2	2,6	2,5	2,7	2,4
Weiterführende Hilfen (Schuldnerberatung, Hilfen für psychisch Kranke etc.)	quantitativ	2,3	2,9	3,1	2,4	2,3	2,6
	qualitativ	2,0	3,0	2,8	2,3	2,1	2,2
Spezielle Angebote für Frauen in Wohnungsnotlagen	quantitativ	2,3	3,4	3,1	2,6	2,5	3,1
	qualitativ	1,9	2,1	2,8	2,6	2,1	2,4
Spezielle Angebote für Minderjährige in Wohnungsnotlagen	quantitativ	2,5	3,3	3,2	3,0	2,8	3,4
	qualitativ	2,2	2,4	2,9	3,2	2,5	3,0
Spezielle Angebote für Familien in Wohnungsnotlagen	quantitativ	2,4	4,0	3,3	4,0	2,9	3,7
	qualitativ	2,1	2,9	3,0	4,0	2,8	3,2

		Kreisfreie Städte	Bezirke Berlin	Kreisange- hörige Städte und Gemeinden	Kreise	Jobcenter	Freie Träger
Spezielle Angebote für Menschen mit Behinderung in Wohnungsnotlagen	quantitativ	3,2	4,6	3,7	4,1	3,1	3,8
	qualitativ	2,7	2,7	3,5	4,3	2,7	3,3
Bedarfsgerechtigkeit der Regelungen zur Angemessenheit der Kosten der Unterkunft		2,4	2,9	3,5	2,5	2,3	3,6
Personalressourcen zur Bearbeitung von Wohnungsnotfällen		2,7	3,8	3,2	3,4	3,1	3,7
Verfügbarkeit von Wohnraum am Wohnungsmarkt		4,2	4,9	4,0	3,6	3,8	4,6

Quelle: GISS-Online-Befragung 2018. Frage M094 an kreisfreie Städte, Bezirke Berlin, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Kreise, Jobcenter und freie Träger. Mittelwerte für 36 kreisfreie Städte, 10 Bezirke Berlin, 39 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 25 Kreise, 63 Jobcenter und 165 freie Träger